

LE RÉGIME POLITIQUE LIBANAIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 24 novembre 1964

PAR

CHARLES RIZK

MEMBRES DU JURY :

Président de la Thèse : M. M. DUVERGER, Professeur

Suffragants { M. A. DE LAUBADERE, Professeur.
M. P. GAUDEMET, Professeur

LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, rue Soufflot, 20

P A R I S

1966

LE RÉGIME POLITIQUE LIBANAIS

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.*



UNIVERSITE DE PARIS
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES

LE RÉGIME POLITIQUE LIBANAIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 24 novembre 1964

PAR

CHARLES RIZK

MEMBRES DU JURY :

Président de la Thèse : M. M. DUVERGER, Professeur

Suffragants { M. A. DE LAUBADERE, Professeur.
M. P. GAUDEMET, Professeur

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, rue Soufflot, 20

PARIS

1966

AUX LIBANAIS DE MA GENERATION
POUR UN LIBAN PLUS JEUNES ET GENEREUX

Ch. R.

Plan général de l'ouvrage

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE

LES DONNEES DE LA VIE POLITIQUE LIBANAISE

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les données historiques : essais d'interprétation politique</i>	7
Section 1. — Les non-musulmans dans l'Islam	7
Section 2. — Le Liban, falaise sur la mer	10
CHAPITRE II. — <i>Les données communautaires</i>	19
Section 1. — Les communautés religieuses et l'état des personnes au Liban	19
— Présentation des communautés religieuses	19
— Confessionnalisme et statut personnel au Liban	23
Section 2. — Le confessionnalisme et le régime politique au Liban ..	29
— Régime parlementaire	29
— Régime parlementaire... ..	29
— ... ou régime présidentiel ?	32
CHAPITRE III. — <i>Les données économiques et sociales</i>	33
Section 1. — Les données économiques	33
— La prospérité libanaise	34
— Une économie déséquilibrée	37
Section 2. — Les données sociales	38
— Les données démographiques.	39
— Les catégories sociales	42
Section 3. — La politique économique et sociale du développement : ses implications politiques	50
— La politique économique et sociale du développement .	50
— Les conséquences politiques du développement harmonisé	68
CH. RIZK	2

CHAPITRE IV. — <i>Les données éducationnelles</i>	73
<i>Section 1. — Description du système libanais d'éducation</i>	75
— Enseignement public - enseignement privé	75
— Enseignement national - enseignement étranger	81
— Enseignement général - enseignement technique	83
<i>Section 2. — Interprétation politique des données éducationnelles</i>	89

DEUXIÈME PARTIE

LES MECANISMES DU REGIME POLITIQUE LIBANAIS

CHAPITRE PREMIER. — <i>La représentation nationale</i>	99
<i>Section 1. — Notions générales</i>	99
<i>Section 2. — Le système électoral</i>	101
— Le système actuel	101
— Une réforme électorale	109
<i>Section 3. — Le fonctionnement du parlement</i>	114
— Organisation	115
— Pouvoirs	117
CHAPITRE II. — <i>Le Gouvernement</i>	129
<i>Section 1. — Formation et composition du Gouvernement</i>	129
— Le Président de la République	129
— Le Cabinet	137
<i>Section 2. — Responsabilité et pouvoirs</i>	138
<i>Section 3. — Vers un ordre gouvernemental nouveau</i>	149
CHAPITRE III. — <i>L'appareil administratif</i>	153
<i>Section 1. — Structure de l'administration libanaise</i>	153
— L'administration d'Etat centralisée	154
— La décentralisation territoriale : les municipalités	157
— La décentralisation par service : les établissements publics	159
<i>Section 2. — Une dynamique de l'administration</i>	161
— L'administration du développement	161
— L'administration, le développement et les hommes ..	163
CONCLUSION GÉNÉRALE : DEVENIR LIBANAIS ET NATIONALISME ARABE	167

INTRODUCTION

Tenter l'analyse d'un régime politique est une entreprise toujours hasardeuse, car qu'est-ce qu'un régime politique sinon une attitude, un comportement, qui défie les catégories et que le Droit difficilement appréhende ?

Cela est particulièrement vrai pour le Liban, exemple unique, et à la vérité mal connu, d'un Etat bâti sur une structure sociale hétérogène à base confessionnelle. Douze communautés religieuses différentes, musulmanes et chrétiennes, y cohabitent, en vertu d'un contrat social dont le parlementarisme est l'expression politique. L'équitable partage de l'Etat entre les confessions constitue, pratiquement, un système de freins et de contrepoids qui oblige le Pouvoir à la modération, voire même à l'abstentionnisme. Dans ce « libéralisme » certains voient la cause essentielle de la prospérité économique du pays.

Et cependant, derrière ces idées reçues, se cachent des vérités amères : le confessionnalisme parlementaire fonde aujourd'hui l'indépendance. Mais il signifie aussi que nul, s'il n'est affilié à une secte, ne peut exister politiquement ni juridiquement. Rien au Liban ne résiste au complexe religieux qui, tare nationale et obstacle principal à l'épanouissement du civisme, fait la honte de ceux qui en sont libérés.

Quant à la prospérité « libérale », elle est mal répartie socialement et géographiquement. Elle est concentrée à Beyrouth, capitale commerciale. La périphérie, et les secteurs primaire et secondaire, en sont exclus. Pour corriger ce déséquilibre, un développement harmonisé s'impose, orienté par l'Etat. Le système constitutionnel actuel en est-il capable, et ne faut-il pas, au nom du développement, le réformer ?

A ces questions, la présente étude tente d'apporter une réponse. Elle est, si l'on veut, l'essai d'une techno-politique libanaise. Elle montre d'abord (1^{re} Partie) le contexte, c'est-à-dire les données historiques, communautaires, économiques, sociales et culturelles du régime. Mais l'analyse des mécanismes de ce régime (2^e Partie) révèle qu'il est inadapté à sa fonction sociale et doit connaître une évolution correspondant à celle de ses données; qu'une réforme politique et constitutionnelle profonde, mais respectueuse du parlementarisme doit, à l'archaïsme confessionnel, substituer la démocratie du développement.

PREMIERE PARTIE

LES DONNÉES DE LA VIE POLITIQUE LIBANAISE

Le Liban est fils d'une longue histoire qui ne prend son sens que par rapport au théâtre géographique de son développement. Cette situation particulière rend compte, d'ailleurs, du présent économique, social et culturel libanais.

CHAPITRE PREMIER

Les données historiques : Essai d'interprétation politique.

SECTION I

LES NON-MUSULMANS DANS L'ISLAM

La notion d'Etat se dégagea en Occident avec celle de territoire, assise et frontière de la souveraineté nationale.

A pareil schéma, l'Islam fut toujours réfractaire. Rejetant la territorialité, l'idée d'Etat lui fut longtemps étrangère. Il ignore par conséquent le concept de citoyen, lui préférant celui, fort peu juridique, de frère, et par là même opposa au concept d'Etat fondé sur le territoire celui de communauté, que cimente un lien de personnalité et de commune appartenance à la même foi.

Car, dans la cité musulmane, le patriotisme se fonde dans la foi, et la religion prime, s'assimile et partant nie l'Etat tel que conçu dans les sociétés occidentales. Aussi bien, au processus d'uniformisation auquel, en Occident, l'Etat soumettait tout ce qui était circonscrit dans les limites de son aire, répondait en Orient la cohésion spontanée du groupe, et son corollaire : le maintien des différences et des originalités communautaires (1).

En effet, l'Islam conquérant fut, relativement à l'époque où il s'épanouissait, libéral (2). Il usa certes du glaive mais sut aussi faire

(1) Alfred BONNÉ, « State and Economics in the Middle East - A society in transition » (chap. 1^{er}).

(2) Gustave Le BON, « La Civilisation des Arabes » (1884).

la part du pardon et prit même pour les chrétiens d'Orient l'aspect d'une véritable libération. Car plus Rome déclinait, plus Byzance se présentait en défenseur de l'universalisme chrétien et accentuait son centralisme contre les tendances séparatistes qui se développaient au Moyen-Orient. En ce sens, l'hérésie fut l'expression du sémitisme, la manifestation de l'originalité géographique sociale et politique de la Syrie.

On comprend dès lors la virulence des polémiques sur le monophysisme, l'âpreté des disputes sur la nature du Christ. Situées dans leur contexte géo-politique, elles prennent leur relief et leur signification, et l'on perçoit leur véritable enjeu qui n'est pas que théologique : ces querelles byzantines sont dans une large mesure le premier sursaut du nationalisme syrien.

Elles facilitèrent en tout cas, par la haine qu'elles accumulèrent contre Byzance, la conquête arabe et expliquent son caractère rapide, foudroyant (3). Car les chrétiens minoritaires espéraient obtenir de leurs conquérants, auxquels les unissaient les liens de la race, une tolérance que leur refusait le dogmatisme romain.

Certes, l'Islam divisait les hommes en deux catégories : les croyants et les non-croyants, qu'il importait de convertir, au besoin par la Guerre Sainte, dont le rite était à peu près le suivant : l'Imam sommait les populations non croyantes de se soumettre à la loi islamique. S'il s'agissait d'apostats ou d'idolâtres, la soumission devait être immédiate, et aucune autre alternative n'était laissée à la Guerre.

Mais s'il s'agissait de « Gens du livre », en particulier de chrétiens, un choix était laissé, reflétant pour l'époque une tolérance remarquable, entre l'adoption de la religion du prophète, la Guerre Sainte, et le paiement d'un impôt spécial, la « Gizya », qui leur conférait dans la Cité musulmane, le statut de Dimmis (4).

Car le choix de cette dernière formule se faisait en vertu d'une convention particulière dite convention de « Dimma » ou de Foi véritable contrat synallagmatique entre l'Islam et les communautés qu'il tolérait. Aux termes du contrat, les Dimmis gardaient la liberté d'exercer leur propre religion, ainsi que la jouissance des droits publics et privés. Ils entraient dans l'Umma, la Nation, et étaient considérés comme membres du « Dar al Islam », Société de la paix, opposée au « Dar al Harb », Société de la guerre. Les musulmans, en outre, s'engageaient à s'abstenir de tout acte hostile aux infidèles,

(3) Pierre RONDOT, « Les Chrétiens d'Orient » (Cahiers de l'Afrique et de l'Asie, Peyronnet).

(4) Antoine FATTAL, « Le Statut Légal des non-musulmans en pays d'Islam » (Imprimerie Catholique, Beyrouth, 1958).

à endosser la responsabilité de tout préjudice illégalement causé par les musulmans aux personnes et aux biens des Dimmis, et à protéger ces derniers de toute attaque provenant de l'intérieur ou de l'extérieur.

En revanche, les communautés bénéficiaires de ce statut souscrivaient diverses obligations dont les conventions de Nagran (An X de l'Islam) et d'Arménie (653) nous fournissent des exemples : versement d'une contribution financière qui n'est autre que la Gizya elle-même, engagement à ne pas pratiquer d'une manière indiscrete et provocante pour les musulmans, les cultes tolérés.

La Dimma était donc un hommage rendu par l'Islam vainqueur au Livre dont les Dimmis suivaient les préceptes. Mais il était aussi de la part du Prophète et de ses descendants un acte de très grande sagesse politique. Car l'Islam des premiers jours n'était que l'équipée aventureuse et sans cesse compromise d'un groupe de hardis cavaliers jaillis du désert. Force était donc, pour les « Ansars », de composer avec les populations rencontrées en premier et difficiles à réduire, comme ce fut le cas dès 622, année même de l'Hégire, pour les juifs de Médine.

Plus tard, quand l'Empire se fut consolidé, le problème demeura, mais sous une forme nouvelle. Il s'agissait, pour des nomades encore primitifs, de gouverner des territoires d'ancienne civilisation et que des siècles de paix avaient dotés de cadres administratifs hautement qualifiés. Aussi les premiers Khalifes se trouvèrent-ils dans l'obligation de maintenir en place ces « technocrates » dont le pouvoir, comme toujours, fut accru par les remous de la conquête. Il y avait là une nécessité pratique à laquelle les Khalifes surent sacrifier la rigueur doctrinale réclamée par certains. Le Coran enseignait en effet : « Que les Croyants ne prennent point les Infidèles comme affiliés. » (III, 28), ce qui valait, en principe, exclusion totale des non-croyants de la Fonction Publique. Et comme on ne peut, en Islam, contrevenir aux dispositions du Livre, force fut de les interpréter. Ainsi, le Jurisconsulte Mawardi conclut-il que le Coran empêchait les Dimmis d'être fonctionnaires de décision (« Wazir Tafwid »), et non fonctionnaires d'exécution (« Wazir Tanfid »). Mais la pratique des Khalifes fut plus libérale encore. Les chroniqueurs nous rapportent qu'aux VII^e et VIII^e siècles, la majorité des fonctionnaires étaient Dimmis; chacun sait que le père de St. Jean Damas-cène, Sergius, régnait en grand maître sur les finances de Moawiya, et qu'al Akhtal, poète officiel du Khalife Omeyyade, ne craignait pas d'entrer à la Cour de Damas ivre et la poitrine ostensiblement ornée d'une croix.

Le pacte de Dimma était en somme un compromis entre deux religions, un *modus vivendi* entre deux Communautés et chacune estimait y trouver son profit. Aussi eut-il pour conséquence directe et durable de cristalliser les structures communautaires et d'opérer un mutuel renforcement de l'esprit confessionnel.

Car l'admission de groupes non-musulmans définis par référence à leur religion entraînait la reconnaissance et le maintien des privilèges temporels de leurs autorités religieuses. Un processus devait se déclencher dans lequel la religion déterminait tous les rapports publics et privés. L'évolution des pays du M.-O. se trouvait ainsi, dès l'origine, orientée dans un sens conservateur et proprement réactionnaire. Au sein du monde musulman, en tout cas, devaient se développer des foyers d'autonomie qu'il ne put résorber : Coptes d'Égypte, par exemple, et surtout minoritaires libanais.

L'Histoire de ces derniers est la plus remarquable. Elle les fit passer du statut d'enclave au sein d'un vaste Empire à celui d'État indépendant. C'est cette Histoire que dans cette optique, nous voudrions maintenant retracer.

SECTION 2

LE LIBAN : FALAISE SUR LA MER

Dans l'évolution du Moyen-Orient arabe, le Liban, dès l'origine, représenta une exception : sa géographie très particulière détermina sa naissance et son évolution.

Montagne, il fut longtemps un refuge. Côte, il s'ouvrit aux influences grecques et latines, pratiquement ignorées de l'intérieur. Cette dialectique de la montagne et de la mer rythme l'histoire libanaise et lui donne son originalité. Elle permet aussi de mieux comprendre, aujourd'hui, la psychologie souvent contradictoire d'un peuple à la fois méfiant et hardi, conservateur et aventurier, rusé et chaleureux.

L'idée libanaise germa d'abord dans la montagne. Là se réfugièrent en premier les chrétiens de la côte et de l'intérieur, fuyant le raz-de-marée musulman. De ces « Îles sous la croix » dans lesquelles P. Rondot voit les derniers vestiges de l'Atlantide chrétienne effondrée en Orient, la Montagne libanaise fut incontestablement la plus altière; ses habitants ne furent jamais ces hommes diminués qu'étaient les « Dimmis ». Aucun pacte prévoyant ce genre de statut ne fut signé entre eux et les conquérants tout

proches, et s'il est vrai que leurs autorités religieuses, notamment le Patriarche Maronite exerçaient une certaine juridiction temporelle, l'essentiel du gouvernement était entre les mains d'un pouvoir civil distinct et autonome détenu par l'Emir, prince du Liban.

L'existence de ce pouvoir civil caractérise fondamentalement l'histoire des Libanais par rapport à celle des autres peuples chrétiens dans l'Empire Arabe, puis ottoman. Ceux-ci s'étaient soumis et se voyaient octroyer par le conquérant un statut spécial. Ceux-là résistaient et jouissaient d'une autonomie politique et administrative réelle (5).

Certes, il est difficile de définir juridiquement cette autonomie, dont sous les Arabes, le statut fut imprécis. Il semble que sous les Omeyyades, la seule contrepartie consentie par les Libanais à la libre jouissance de leur territoire, fût le paiement d'une redevance, le « Kharaj », à l'exclusion des autres engagements qu'ailleurs souscrivaient les « Dimmis ». La Montagne était une enclave distincte au sein de l'Empire, jouissant d'une liberté propre sous la souveraineté du Khalife représenté, sous les Abbassides, par le Gouverneur du district de Damas.

Le statut d'autonomie se maintint après l'invasion des Turcs seldjoucides, il se renforça même en se transformant. Car les Turcs seldjoucides apportèrent une organisation sociale nouvelle. Le pays n'était pas encore — tant s'en fallait — soumis à l'autorité d'un Emir unique, mais le sultan seldjoucide attribuait à plusieurs Emirs des fiefs, en échange d'obligations militaires consenties par l'Emir, lequel faisait cultiver par des paysans les terres ainsi reçues. Le pays s'organisait donc en féodalité militaire : les clans maronites et druzes, en particulier, se précisèrent, avec à leur tête les Emirs, qui commandaient aux Cheikhs, chefs de village.

Cette structure féodale et militaire se renforça sous le règne des Croisés, au profit, en particulier, des Emirs et Cheikhs maronites gagnés, par définition, à la cause. L'allégeance au sultan seldjoucide fut remplacée, en ce qui les concernait, par celle au roi de Jérusalem.

La période Croisée fut cependant de courte durée, et dès 1147 Damas était reprise par Nouredine à la fortune duquel se lièrent deux familles dont l'histoire se confond en grande partie avec celle du Liban : les Maan et les Chéhab.

Dans la période ottomane, le statut de l'autonomie libanaise apparaîtrait moins vague. La réorganisation des vilayets syriens contrôlés par la Porte donna, dans les débuts, plus de relief à la personna-

(5) JOUPLAIN, « La Question du Liban ». (Imprimerie du Liban, 2^e éd., 1961.)

lité libanaise. Les Emirs devenaient les lointains vassaux du sultan, représenté par le Pacha de Tripoli, Saïda ou Damas. Ainsi, dès l'origine, les ottomans réaffirmaient l'autonomie des Princes du Liban, sans doute pour récompenser celui qui gouvernait alors le pays, Fakkreddine I^o Maan, d'avoir, contre les Mamelouks, pris le parti ottoman.

Mais bientôt l'apparent libéralisme des ottomans s'avéra trompeur, et quatre siècles d'une Histoire nouvelle s'ouvrirent, une histoire ensanglantée.

L'événement qui rompit le charme des premières années ottomanes se produisit en 1585 lorsque, prenant prétexte de l'attaque d'un convoi de janissaires par des montagnards maronites à Joune, le pacha d'Egypte envahit le Chouf.

L'occupation fut brève. Une révolte éclata peu après en Egypte même et le pacha dut rentrer précipitamment. L'épreuve fut néanmoins bienfaisante : elle fit pour longtemps l'union entre les druzes et les maronites. Car si les auteurs de l'attaque contre les janissaires étaient maronites, le Chouf envahi était quant à lui druze. Du sang druze versé pour des maronites ! Le maladroit pacha avait scellé la symbiose druze-maronite, qui fut pour des siècles le fondement de l'unité libanaise que par la suite les Turcs essayèrent, sans relâche, de briser.

Rien est en effet historiquement plus faux que l'idée d'un Liban chrétien, mythe que certains tentent encore d'accréditer. Certes, le Liban fut toujours pour les chrétiens un refuge. Mais il le fut aussi pour les minorités musulmanes non orthodoxes : druzes, chiites, contre la majorité sunnite. Si le Nord du pays, le Metn et le Kesrouan furent et sont encore traditionnellement maronites, le Mont-Liban central et le Chouf sont un fief druze, le Sud et même certaines régions du Nord un domaine chiite.

Le génie des deux plus grands Emirs, Fakhreddine II Maan (xvii^e siècle) et Béchir II Chéhab (xix^e siècle) fut de comprendre la nécessité de l'union multiconfessionnelle, principalement druzo-maronite et d'en tirer les ultimes conséquences politiques — à savoir que cette union fonde l'unité libanaise, qui elle-même rend possible la constitution d'un véritable pouvoir autonome, d'un Etat national indépendant qui transcende les différences confessionnelles.

Nul ne sut en effet la véritable religion de ces deux princes. On dit qu'ils en eurent deux ou trois. Peut-être, n'en eurent-ils aucune et surent-ils efficacement remplacer la rigueur religieuse par le sens de l'Etat, à l'heure même qu'ailleurs on révoquait l'Edit de Nantes ou qu'on éventrait les prêtres non-jureurs.

Très vite les ottomans comprirent le danger que représentait cette politique. Aussi lui opposèrent-ils une autre exactement inverse, tendant à opposer druzes et maronites, les deux communautés alors les plus importantes, dans l'espoir d'empêcher l'établissement d'une autorité princière, unique, forcément autonomiste. Fakhreddine II, entouré de conseillers toscans, avait en effet transformé le pays, lui donnant pour l'époque un essor économique et technique remarquable. Enhardi par ses succès, et par l'appui de Philippe III d'Espagne et du Pape à qui il aurait promis de se convertir au Christianisme, il attaqua, en 1632, les armées du grand vizir Repez Pacha, qui prenaient leurs quartiers d'hiver dans la Békaa. La réaction turque ne se fit pas attendre : aidés par la révolte des druzes yéménis, qu'ils encouragèrent, ils attaquèrent, par terre et par mer, l'Emir qui se rendit le 13 novembre 1634, pour mourir un an plus tard, étranglé par les turcs avec ses deux fils.

L'œuvre de Béchir II Chéhab, qui, un siècle et demi plus tard, tenta de reconstituer le patrimoine bâti par Fakhreddine, fut, pour les turcs, plus difficile à détruire; les tentatives ottomanes, en tout cas, compliquèrent l'affaire qui eut des répercussions internationales. Car si la politique anglaise épousait, en général, les thèses de l'homme malade, la France prenait le parti des maronites, et la Russie jouait de son côté la carte de la minorité grecque-orthodoxe, se mettant par là-même tout le monde contre elle : turcs, anglais, français, druzes et maronites.

L'occasion que saisirent les turcs pour réduire l'Emir Béchir II Chéhab fut la défaite d'Ibrahim Pacha, qui dû se retirer du Liban où il avait trouvé, en Béchir, un allié précieux. Car, ennemi des ottomans, Ibrahim avait encouragé le sentiment national libanais, flattant plutôt les maronites puisque les ottomans avaient déjà choisi de séduire les druzes. Druzes et maronites devenaient ainsi les instruments et le prolongement de la lutte entre turcs et égyptiens, entre le Sultan et Mehemet Ali.

Ibrahim parti et Béchir déposé, le Liban devint une proie facile pour les turcs, et le champ clos des rivalités confessionnelles qu'ils avaient attisées. Et ce furent les massacres de 1840 : pour la première fois, une guerre civile, une guerre de religion, ensanglantait le pays et y provoquait une coupure que l'absurde « Règlement » dit de Chékib Effendi devait en 1845 institutionnaliser.

Le Liban fut en effet divisé en deux parties distinctes : maronite au Nord, druze au Sud, ayant chacune le statut qu'avait auparavant le pays dans son ensemble. A la tête de chacune de ces deux circonscriptions était placé un Caïmacam ou gouverneur, maronite ou druze, suivant la circonscription, nommé par le sultan, dont

le pouvoir était ainsi, singulièrement renforcé. Au lieu d'un seul Emir, aigle à deux têtes, mahométane et chrétienne, il ne restait devant la Porte que deux soliveaux de son choix dans un pays miné par le fanatisme religieux que le Règlement attisait puisqu'il n'en était lui-même que l'officialisation et la consécration sur le plan politique.

Libre et paisible sous Béchir, le Liban en 1845, perdait ces deux attributs. Il y avait désormais, dérivée de la « question d'Orient », une « question du Liban » : le statut des libanais devenait un problème international. En ce sens, le Règlement de Chékib Effendi porte en germe les désordres et le protectorat international de 1860, dont le mandat ne fut en somme que le prolongement au profit non plus du concert européen, mais de la France. Chékib Effendi, sans peut-être le savoir, scellait pour un siècle le destin du pays.

Car, appeler Règlement l'étrange formule sortie en 1845 des chaudrons ottomans est une cruelle antiphrase : constitués et organisés l'un devant et contre l'autre, les deux camps maronite et druze tout naturellement se ruèrent l'un sur l'autre, et les massacres de 1860, sinistrement encouragés par l'Etranger turc, dépassèrent en cruauté ceux de 1840. Ce qui provoqua l'envoi d'un corps expéditionnaire par la France, agissant pour le compte des Puissances. De l'anarchie ottomane, le pays passait au protectorat européen.

Du moins, l'accord signé à Pera le 8 juin 1861 rétablissait-il l'unité libanaise. Le pays était désormais soumis à l'autorité d'un gouverneur unique, qui devait être chrétien, mais choisi par la Porte parmi les ressortissants non libanais de l'Empire. Ce choix devait recevoir l'agrément des Ambassadeurs à Constantinople. Le premier gouverneur du Liban fut nommé en juillet 1861. Il s'appelait Artin Garabed Daoud Pacha.

Un arménien donc gouvernait la terre phénicienne, et l'autorité du Sultan y était limitée, non par un statut d'autonomie libanaise, mais par le droit de protection et d'intervention des Puissances. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes était battu en brèche par la politique du concert européen, et l'autonomie d'un pays trois fois millénaire renvoyée *sine die*.

En 1919, en effet, la S.D.N. reprit à son compte le mythe du concert européen. Aussi la proclamation de l'indépendance du Grand Liban par le Général Gouraud en 1919 ne trompa personne. Elle était accompagnée de l'établissement du Mandat, comme, dans l'armée, l'ordre l'est du contre-ordre. C'est que le mandat de la France au Liban et en Syrie ne fut qu'un élément du grand marché conclu entre la France et la Grande-Bretagne au len-

demain de la première guerre mondiale. Au carrefour des empires morts, les vainqueurs faisaient leurs comptes, laissant à l'esprit du Général Smuts le soin de dégager les fumées juridiques propres à voiler la réalité impérialiste du partage.

Peut-être était-ce là, pour les libanais, une fatalité. Par suite des crises traversées au XIX^e siècle, ils n'étaient en effet même pas d'accord sur la définition de leur territoire. D'aucuns tenaient pour le petit Liban, limité à la montagne en majorité chrétienne. Comment dès lors s'étonner de voir certains leaders des régions côtières, en majorité musulmanes, se réclamer de l'arabisme et demander le rattachement du Liban au Royaume Arabe dont rêvent Lawrence et Faïçal (6) ?

Dès lors, le mandat fut, sur le plan interne, un compromis. Il définit d'abord territorialement le Liban, Grand-Liban, amalgame des régions montagneuses et des plaines côtières, union de communautés chrétiennes et musulmanes. Sur cette base territoriale, il fut alors possible d'asseoir un Etat. Aussi, après une phase (1918-1926) de gouvernement direct que Pierre Rondot dénomme la « phase administrative » (7), le Liban fut doté d'une constitution : la commission Paul Boncour décida de provoquer des consultations et un conseil représentatif élu en 1922 au suffrage universel elabora la constitution qui fut promulguée le 23 mai 1926.

Ce texte eut une fortune inégale. Certes, beaucoup de ses dispositions sont encore en vigueur, comme le montrera plus loin l'étude des mécanismes du régime politique libanais. Mais la constitution fut par la suite abondamment révisée : notamment, le bicaméralisme qu'elle institua fut supprimé en 1927 et le sénat disparut, le nombre des députés fut porté de 30 à 45 par la création de 15 députés nommés par le Haut-Commissaire, la durée du mandat du Président de la République fut augmentée en 1929 de 3 ans et devint 6 ans, et naturellement toutes les dispositions réservant les droits de la Puissance mandataire furent supprimées à l'indépendance.

D'autre part, la constitution fut fort peu appliquée sous le mandat : à l'expiration du mandat du premier Président de la République Charles Debbas, en effet, et pour sortir de l'impasse dans laquelle les chrétiens, par leur opposition à la candidature d'un musulman, Cheikh Mohammed Jisr, avaient failli le mettre, le Haut Commissaire Ponsot suspendit la constitution. Debbas fut maintenu au pouvoir, la Chambre « mise en congé », le Gouvernement aussi

(6) G. ANTONIUS, « The arab awakening ». Editions Khayats, Beyrouth.

(7) P. RONDOT, « Les institutions politiques du Liban ». (Publications de l'Institut d'études de l'Orient Contemporain, 1947.)

et le Président « gouverna » et « légiféra » entouré d'un conseil de directeurs, le tout étant, bien évidemment, soumis à la ratification du Haut-Commissaire. Un an plus tard, le Conseil des directeurs lui-même fut supprimé et le nouveau Président, Habib Pacha Saad, nommé par le nouveau Haut-Commissaire, de Martel, n'eut pour conseil qu'un secrétaire d'Etat (Abdalla Beyrhum d'abord, puis Ayoub Tabet), responsable devant lui.

En somme, le pays était soumis à l'arbitraire et aucune règle de droit ne régissait notre vie publique. Toute mesure libérale décidée par le Haut-Commissaire était une aumône librement octroyée, et d'ailleurs, conditionnée : ainsi la Chambre fut rétablie en 1934, mais elle ne pouvait mettre en jeu la responsabilité ministérielle, ni élire le Président de la République. Et ce droit ne lui fut rendu qu'après qu'une décision du Haut-Commissaire ait ramené la durée du mandat présidentiel à 3 ans, au lieu de 6.

Comment dès lors s'étonner du renforcement de l'esprit nationaliste dont le retour à la constitution fut le mythe et le principe. Un slogan naquit : Destour, qui en arabe signifie constitution. Béchara-el-Khoury en fit un parti politique qui devait conduire le pays à l'indépendance et s'imposer durablement comme parti de gouvernement.

Ce dyptique Constitution-Indépendance, le gouvernement français de Front Populaire sembla l'avoir compris. Des négociations alors s'ouvrirent qui aboutirent en 1936 au « traité d'amitié et d'alliance entre la France et le Liban ». (Un traité analogue fut signé entre la France et la Syrie). Conclu pour 25 ans, le traité s'inspirait du traité anglo-irakien de 1932. Il consacrait l'indépendance et la souveraineté du Liban, ainsi que son entrée à la S.D.N. trois ans après la ratification. Le Liban était responsable de sa défense, mais la France lui offrait son concours armé. Et, en cas de menace de guerre, une procédure de consultations était prévue (8).

Négocié avec la participation de tous les éléments libanais, y compris les nationalistes, le traité fut voté par la Chambre libanaise dans l'allégresse et la réconciliation générales. Il détermina une admirable rénovation de notre esprit public qu'enthousiasmait la perspective de l'indépendance dans l'amitié française. Dans le même temps, la signature du traité coïncidait avec le rétablissement de la constitution et le retour à une vie politique saine et démocratique. Le nombre des députés fut porté à 63 et aux élections législatives du 24 octobre 1937, les ennemis de toujours, Béchara-el-

(8) A.H. HAURANI, « Syria and Lebanon - A political essay ».

Khoury et Emile Eddé, oubliant leurs rancœurs, s'associèrent en un cartel d'union nationale qui obtint un succès triomphal.

Mais pendant ce temps, Léon Blum hésitait. A l'intérieur, sa politique économique et sociale s'enlisait. Paralysé par ce complexe d'abandon qui toujours caractérisa la Gauche française, il ne soumit même pas le Traité à la Chambre. Le Front Populaire refusait en somme d'honorer la signature de la France : un capital de confiance séculaire était compromis. La suspension de la constitution en 1939, et la débâcle française de 1940 firent le reste. La France perdait la face en Orient.

Dès lors, pour les nationalistes, il devint clair que l'indépendance n'était plus compatible avec l'amitié française, et les déclarations du Général Catroux, émissaire de de Gaulle, reconnaissant l'indépendance du Liban, n'eurent pas, à leurs yeux, beaucoup de valeur. Elle n'étaient, dans une large mesure, que les déclarations d'intention exprimées par un gouvernement de fait aux abois, en vue de se gagner la sympathie des libanais et de supplanter au Liban les vichystes.

Cette querelle entre vichystes et gaullistes eut d'ailleurs pour résultat de discréditer encore davantage la France au Liban : étrangers aux mobiles des uns et des autres, les libanais ne purent que regarder avec un certain mépris ces français se battant les uns contre les autres, pour et sur une terre qui ne leur appartenait pas et dont ils ne cessaient, sans pour autant convaincre personne, d'affirmer l'indépendance dans les discours.

Aussi bien, sans se laisser émouvoir par les affaires de la France qui désormais ne les concernaient plus, les nationalistes jouèrent exclusivement la carte libanaise de l'indépendance, et trouvèrent dans la Grande-Bretagne un allié sans doute intéressé mais précieux. Les élections présidentielles de septembre 1943 leur fournirent à cet égard l'occasion : Béchara-el-Khoury fut élu, et chargea Riad-el-Solh de former le gouvernement. La nouvelle équipe réclama immédiatement une révision de la constitution dans le sens de l'indépendance. Le 8 novembre 1943, la révision fut votée. Le soir même, le Haut-Commissaire français Jean Helleu, perdant tout sang-froid, commit une erreur politique énorme : il fit arrêter le Président de la République et tout le gouvernement.

Béchara-el-Khoury, Riad-el-Solh et leur équipe, des nationalistes modérés et bourgeois devinrent en une nuit, des héros de l'indépendance nationale. Le Haut-Commissaire sortait de la légalité et ouvrait la porte à la violence : il oubliait qu'en 1943, la position internationale de la France était fragile, et que vu les pressions anglaises, elle n'avait pas au Liban les moyens de la

politique où Helou voulait l'engager. Aussi bien, le Général Catroux venu précipitamment à Beyrouth, ne put que reconnaître le fait accompli : il libéra les hommes politiques emprisonnés, rétablit la constitution et reconnut l'indépendance, en droit et en fait.

Les nationalistes avaient gagné, et le Destour s'installa au pouvoir. Il n'allait pas tarder à révéler sa grande expérience politique. Cette indépendance arrachée à la France, il sut la défendre et la protéger : il exigea que le pacte de la Ligue arabe, auquel le Liban adhéra en 1944 réaffirmât clairement l'indépendance des Etats membres. Le Liban obtint en somme que la Ligue ne soit qu'une confédération d'Etats, et non une fédération comme l'eût voulu notamment le premier Ministre égyptien, Nahas Pacha.

Le Liban renouait avec une tradition séculaire de liberté perdue. Indépendant et souverain, il participait à l'élaboration de la Charte de San-Francisco et devenait membre de l'O.N.U.

A l'intérieur, il s'organisait en démocratie constitutionnelle parlementaire. Se refusant à opérer un bouleversement constitutionnel, les destouriens se contentaient d'adapter à l'indépendance les structures établies sous le mandat. Le Destour s'affirmait ainsi parti de gouvernement. Il donnait son ton et son style à notre régime politique, et traçait une voie dont 1958 montra combien il peut être dangereux de s'écarter.

CHAPITRE II

Les données communautaires.

« Tous les parfums de l'Arabie ne purifieraient pas cette petite main. »

(W. SHAKESPEARE :
Macbeth, Acte V, Scène I.)

Le bref bilan historique qui précède montre l'importance du facteur confessionnel dans le passé libanais. Il fut toujours au cœur du problème, et l'histoire du pays fut, dans une large mesure, celle de l'union ou de la désunion de ses communautés religieuses.

Ce qui est vrai du passé l'est aussi du présent, et notre structure confessionnelle commande une grande partie de nos rapports privés et publics.

SECTION 1

LES COMMUNAUTES RELIGIEUSES ET L'ETAT DES PERSONNES AU LIBAN

§ 1. — Présentation des communautés religieuses (9).

On présente souvent le Liban comme un pays partagé entre deux religions, chrétienne et musulmane. La réalité est différente :

(9) L'étude détaillée des croyances et de l'organisation des communautés dépasse évidemment le cadre de cette thèse. On renverra pour cela aux ouvrages

il y a au Liban 17 communautés (10) plutôt que deux religions. Ces communautés ont une existence propre, mais elles se regroupent autour de deux fois, chrétienne et musulmane.

A. — LES COMMUNAUTÉS CHRÉTIENNES.

Les communautés chrétiennes s'ordonnent autour d'un critère central : celui de leur soumission à l'autorité de Rome ou de leur rejet de cette autorité. Ainsi se distinguent les catholiques des orthodoxes issus du schisme d'Orient.

A cet égard, trois grandes étapes peuvent être distinguées (11) : celle des « premières dissidences », nestorienne, jacobite, copte, arménienne... du v^e siècle, qui dressent contre Byzance certaines régions situées aux confins de l'Empire; celle qui, du ix^e au xi^e siècle, éloignera de Rome Byzance elle-même qui, face à l'Occident, se prétendra haut-lieu de l'« orthodoxie »; le xvr^e siècle enfin qui, rétablissant les communications entre l'Orient et l'Occident, développera le ralliement, amorcé sous les Croisades, de blocs jusqu'alors soumis à l'Eglise orthodoxe, et marquera l'épanouissement des sectes grecque-catholique, arménienne-catholique,, etc...

La plupart des sectes chrétiennes sont ainsi représentées au Liban, qui apparaît comme une miniature, un microcosme du christianisme occidental et mondial.

Les maronites constituent la plus nombreuse des sectes libanaises. Ils sont catholiques. Leur communauté tire son nom du fait qu'elle groupe les adeptes de Saint-Maron, qui vécut au v^e siècle, et venant d'Apamée, se réfugia au Liban. Groupés presque exclusivement au Liban et en particulier dans le Mont-Liban et au Liban-Nord, les maronites ont la conscience aiguë d'appartenir plus que d'autres à la terre libanaise, d'être la plus authentique expression du terroir libanais. D'où peut-être un patriotisme plus mystique ou sentimental, plus fier et méprisant pour le « métèque ». D'autant plus, qu'à la différence de certaines autres communautés catholiques, ils ne furent jamais des schismatiques et n'eurent pas à se « rallier ». Leur nombre total était de 655.000 (12)

spécialisés, notamment : P. RONDOT, « Les chrétiens d'Orient », *op. cit.* - « L'Islam et les musulmans d'aujourd'hui », Edition de l'Orante, 1958, 2 vol. - « Les Institutions Politiques du Liban », *op. cit.* - L. GARDET, « La Cité musulmane », Librairie philosophique J. Vrin, 1961. - J.-P. ROUX, « L'Islam au Proche-Orient », Payot, 1960. - M. GAUDEFROY-DEMOMBINES, « Les Institutions musulmanes », Flammarion, 1946. - « Mahomet », Edition Albin Michel, 1957.

(10) Arrêté n° 60 du 13 mars 1936 et loi du 2 avril 1951.

(11) P. RONDOT, « Les chrétiens d'Orient », *op. cit.*, chapitre 2.

(12) Ce chiffre nous a été personnellement communiqué par le service des statistiques du ministère de l'Intérieur, en septembre 1963.

en 1961 (y compris les émigrés inscrits), et les résidants au Liban se répartissaient de la façon suivante en 1953 (13) :

Beyrouth	18.101
Mont-Liban	224.931
Liban-Nord	111.917
Liban-Sud	39.509
Békaa	29.260
	423.708

(sur une population estimée alors à 1.416.570).

Les autres communautés catholiques se répartissent quant à elles de la façon suivante :

Greco Catholiques	145.000
Latins	7.000
Arméniens Catholiques	18.000
Syriens Catholiques	8.000

La plus importante des communautés orthodoxes est la communauté grecque-orthodoxe. Elle compte 250.000 adeptes auxquels s'apparentent les Arméniens orthodoxes (85.000) et les Syriens orthodoxes (7.000).

Viennent enfin ceux que l'on appelle curieusement les « minoritaires », comme si tous les libanais ne l'étaient pas. Mais l'on désigne par cette expression impropre les adeptes des sectes numériquement très faibles : Chaldéens, Israélites... qui représentent quelque 30.000 personnes, auxquelles il faut ajouter 17.000 Protestants.

B. — LES COMMUNAUTÉS MAHOMÉTANES.

Par sa moitié chrétienne, et en particulier catholique, le Liban se rattache spirituellement au monde occidental. Ses sectes mahométanes l'unissent en revanche à l'Islam, « communauté médiale » qui, bien plus qu'une « inspiration monothéiste de la steppe » constitue un « continent intermédiaire » encore en marche. Le Liban fait ainsi partie intégrante d'un monde dont le dynamisme explose, du Golfe persique à l'Atlantique, de l'Archipel malais à la savane du Kenya.

Malgré son immense déploiement géographique, et le laxisme de son organisation hiérarchique, l'Islam a su rester homogène : il a connu moins d'hérésies que le christianisme, et les divergences qui

(13) Le service des statistiques ne possède pas un tableau plus récent concernant cette répartition.

se sont manifestées en son sein sont moins profondes que celles qui divisent les Eglises chrétiennes. Elles n'ont en tout cas affecté que 10 % du peuple musulman et sont représentées au Liban, patrie de toutes les minorités.

La première en nombre des communautés musulmanes est, au Liban, et d'ailleurs dans le monde, celle des sunnites, qui sont aux musulmans ce que les catholiques sont aux chrétiens. Ils se proclament héritiers et mainteneurs de la vraie tradition, la « Sunna » rapportée dans le Hadith.

Les 420.000 sunnites libanais (1961) (14) se caractérisent, malgré le brassage des communautés, par leur concentration dans les villes côtières, notamment Beyrouth où ils sont la plus importante communauté. En 1953, 76.000 sunnites résidaient à Beyrouth, et Tripoli était à 75 % sunnite.

Seconde communauté mahométane en importance, la communauté chiite est, au Liban, le peuple du plat-pays (Akkar, Liban-Sud, Békaa) encore sous-développé (15).

Les chiites sont au Liban au nombre de 395.000, et leur répartition en 1953 (chiffre officiel : 250.655) (16) était géographiquement la suivante :

Beyrouth	17.062
Mont-Liban	22.716
Liban-Nord	1.337
Liban-Sud	148.446
Békaa	61.094

Quant à la communauté druze, elle compte aujourd'hui 120.000 adhérents. Les 88.131 druzes dénombrés par le Ministère de l'Intérieur en 1953 se répartissaient comme suit :

Beyrouth	2.457
Mont-Liban	71.269
Liban-Nord	19
Liban-Sud	6.893
Békaa	7.193

Les druzes présentent donc cette originalité par rapport aux autres mahométans libanais d'être essentiellement des montagnards, concentrés surtout dans le Mont-Liban. Ils sont en effet les moins orthodoxes des mahométans; la profondeur de leur schisme est telle qu'ils durent, dans le passé, se réfugier dans la montagne comme

(14) Source : Service de la statistique - ministère de l'Intérieur.

(15) Voir chapitre VII : Données économiques et sociales. Section II.

(16) Ministère de l'Intérieur.

le firent beaucoup de chrétiens. D'où le rôle considérable qu'ils jouèrent dans le développement historique du Liban (17) et leur particulier attachement à l'indépendance du pays.

De là leur organisation féodale qui révèle un aspect presque militaire, ou de clan. De même que les maronites ont leurs Emirs et leurs Cheikhs (Chébab, Khazen, Hobeich), de même les druzes ont leurs Emirs, leurs Beys et leurs Cheikhs : Emirs Arslan, Beys Joumblat, Cheikhs Talhouk, Kadi, Abdelmalek.

§ 2. — Confessionnalisme et statut personnel au Liban.

L'existence des communautés religieuses et la consécration du confessionnalisme ont, au Liban, des conséquences directes et intimes sur l'état des personnes (18). Plus même, l'essentiel du statut personnel est soumis à la loi religieuse qui varie selon les sectes. Abdication de l'Etat et atomisation de la société : tel est à cet égard le bilan du confessionnalisme. Telle en est la rançon.

Dans la plupart des sociétés modernes en effet, tous les citoyens jouissent d'un même statut personnel qui, en France par exemple, est régi par les articles 144 à 360 du Code Civil. Il n'en est pas de même au Liban, où le législateur distingue certes les matières qui, comme le nom, la résidence, la nationalité, sont soumises à un régime juridique civil unique, et celles, comme le mariage par exemple, auxquelles s'appliquent les divers droits religieux des communautés, au lieu et place de la loi civile.

Cette abdication légale entraîne une abdication juridictionnelle, qui consiste en la compétence des juridictions religieuses dans les matières soumises au droit des confessions. Ce qui complique singulièrement notre organisation judiciaire qui comprend ainsi, à côté des tribunaux judiciaires (criminels et civils) et administratifs, des tribunaux religieux qui, dans le domaine de leur compétence, jugent souverainement : leurs décisions sont exécutoires et ne sont pas susceptibles de recours devant les instances civiles. Sur leurs décisions, la Cour de cassation n'a aucun pouvoir. Elle n'agit (article 17 de la

(17) Cf. chapitre 1^{er} : Données historiques.

(18) L'analyse de cette matière relève du droit privé. Nous ne pouvons ici qu'en entreprendre une interprétation sociologique, en renvoyant pour plus de détails aux ouvrages spécialisés, notamment : Subhi MAHMASSANI, « Cours de Droit Musulman et Libanais » (Dar il Ilm lil Malayin), 1962. P. GANNACÉ, « Cours de statut personnel », Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Beyrouth. « La compétence des juridictions confessionnelles au Liban et en Syrie ». Annales de la Faculté de Droit de Beyrouth, 1948, nos 1 et 2. E. TYAN, « Histoire de l'organisation judiciaire en pays d'Islam », Edit. Brill, Leiden, 1960.

loi du 10 mai 1950) que comme tribunal de conflit de compétence entre les tribunaux ecclésiastiques les uns par rapport aux autres, et tous par rapport aux tribunaux civils, sans pouvoir se prononcer sur le fond (19).

Les communautés religieuses sont ainsi des personnes morales de droit public (20), et la nature du lien entre elles et leurs membres est double (21). C'est un lien spirituel et religieux, mais aussi un lien de droit public. Pour un maronite ou un sunnite, la loi maronite ou sunnite constitue, en matière de statut personnel, la loi libanaise. Dans les conflits de lois du droit international privé mettant en cause des libanais, le juge étranger peut même être amené, par le jeu de la théorie du renvoi, à appliquer la loi religieuse maronite ou sunnite.

Il en résulte que seul un libanais peut faire partie d'une communauté religieuse, et se prévaloir de ses lois. Les étrangers peuvent être spirituellement adeptes de telle ou telle confession, ils n'en sont pas juridiquement membres au Liban. La loi maronite ne s'appliquera au Liban à un maronite ressortissant d'un pays étranger que si la loi nationale de l'étranger prévoit l'application de sa loi religieuse dans son statut personnel. Le tribunal maronite libanais sera alors compétent, et la loi maronite applicable. Cela en vertu du droit international privé, et non de la législation maronite (Arrêté n° 109 du 14 mai 1935).

En outre, un libanais n'est considéré comme membre d'une communauté religieuse que du jour où son appartenance sera déclarée et enregistrée au service de l'Etat civil au Ministère de l'Intérieur. Il y a là une formalité essentielle. De même, dans le cas de changement de communauté, celle-ci ne prend juridiquement effet qu'après rectification aux registres de l'Etat civil. C'est dire que l'élément religieux ne suffit pas pour créer le lien confessionnel.

Enfin, le caractère de droit public apparaît clairement dans les conditions de reconnaissance des communautés, en vertu de l'arrêté n° 60 du Haut-Commissaire, et de la loi du 2 avril 1951. Pour être reconnue comme telle, une communauté religieuse doit en effet établir la preuve qu'elle constitue une « communauté historique ». Faute de quoi, elle n'est qu'une simple association du droit privé. C'est dire, *a contrario*, que les communautés qui remplissent les

(19) P. GANNAGÉ, « La jurisprudence libanaise récente en matière de conflits de juridictions confessionnelles ». Annales de la Faculté de Droit de Beyrouth, 1951, n° 1. « Les difficultés du contrôle de la compétence des juridictions confessionnelles dans un système juridique incomplètement laïcisé », Sirey, 1951.

(20) P. RONDOT, « Les institutions politique du Liban », *op. cit.*

(21) P. GANNAGÉ, Cours, *op. cit.*

conditions légales pour être reconnues comme telles, relèvent bien du droit public.

Ce qui est le plus remarquable, c'est que cette situation exorbitante, et proprement réactionnaire, est le résultat d'un processus originellement libéral, qui tendait, dans son principe, à assurer l'égalité des différentes communautés, en libérant les communautés chrétiennes de la suprématie de la loi musulmane sous l'Empire ottoman. L'Islam traditionnel ignore, on le sait, la distinction des domaines spirituel et temporel. Aussi, la loi musulmane et les tribunaux musulmans, ou *Cherieh*, étaient-ils sous l'Empire ottoman loi et tribunaux de droit commun, par opposition aux lois et tribunaux des autres communautés qui, en vertu de la théorie de la *Dimma*, jouissaient de l'autonomie du statut personnel.

Certes, ce statut inégalitaire fut modifié par la politique des *Tanzimats*, ou réformes, du XIX^e siècle (*Hatti Sherif* de *Gulhane*, novembre 1839, *Hatti Humayun*, juin 1856, création en 1868 du Conseil d'Etat qui développa le principe des « *Millet* » ou communautés, Constitution de *Abdulhamid II* en 1876). Ces réformes inspirées du modèle européen, et en particulier français, établirent, parallèlement aux juridictions religieuses, des tribunaux civils dont la compétence s'étendait à tous les ressortissants de l'Empire qui se voyaient en outre conférer la citoyenneté ottomane, sans distinction de religion. La compétence des tribunaux musulmans *Cherieh* était limitée aux matières du statut personnel. Perdant leur caractère de droit commun, ils devenaient tribunaux d'exception.

Cependant, ces réformes ne supprimèrent pas l'inégalité entre les tribunaux musulmans et les tribunaux des communautés non musulmanes. Car, quoique devenus d'exception, les tribunaux *Cherieh* conservaient leur caractère de juridictions officielles d'Etat, dont étaient privées les juridictions des autres confessions. De même, inégaux les domaines respectifs de compétence : les tribunaux *Cherieh* connaissaient d'office des litiges mettant en cause des plaideurs de religions différentes, et des plaideurs appartenant à une même communauté non musulmane avaient toujours la possibilité d'opter pour la compétence du juge musulman. En d'autres termes, même dans les matières de statut personnel, la compétence des tribunaux communautaires non musulmans était facultative. Alors que celle des tribunaux musulmans était, quoique d'exception, obligatoire.

Le mandat français qui, en Syrie et au Liban, succéda à l'Empire ottoman, tenta d'établir l'égalité. Deux voies étaient à cet égard concevables : l'égalisation par restriction du domaine de compétence des lois et juridictions musulmanes, ou au contraire celle par

élargissement du domaine de compétence des lois et juridictions non musulmanes.

Dans un souci de laïcisation, le mandat opta d'abord pour la première solution. La compétence personnelle des tribunaux Cherieh fut précisée et limitée aux seuls litiges mettant en cause des musulmans. Quand les parties appartenaient à des communautés différentes, le tribunal compétent était le tribunal civil. En somme, les tribunaux religieux, musulmans, devenaient, comme les autres, tribunaux d'exception. Leur compétence cessait dans le même temps d'être facultative : le droit d'option des plaideurs, qui jusque-là jouait en faveur des juridictions Cherieh, était supprimé, et un tribunal religieux, quel qu'il fût, ne pouvait désormais trancher que les litiges intéressant les membres de la communauté correspondante, sauf en matière de mariage où le juge compétent est celui de la communauté devant laquelle le mariage a été célébré.

En application de ce même principe, des tribunaux spéciaux furent créés à l'intérieur des communautés musulmanes, pour les chiites et les druzes qui en étaient dépourvus et étaient jusque-là soumis aux lois et juridictions sunnites hanafites. Ce qui souvent poussait leurs plaideurs à choisir l'arbitrage plutôt que le recours à la loi et au juge sunnites.

Mais le mandat ne parvint pas à faire aboutir l'innovation la plus intéressante et la plus audacieuse consistant à soustraire au droit et aux juridictions musulmanes certains chefs de compétence qui n'avaient pas leurs correspondants dans les systèmes de droit et de juridictions chrétiens. Certes, un arrêté n° 261 fut pris dans ce sens, le 28 avril 1926 : « Considérant que, tout en respectant les croyances et les traditions, il est du devoir de la Puissance mandataire de donner satisfaction à tous les justiciables en établissant pour eux un régime d'égalité... » Ce texte souleva, dans les milieux musulmans, une tempête de protestations. Il affectait, dans le fond, certaines dispositions de la loi islamique. Certes, il ne visait que leur aspect civil, mais celui-ci est, en Islam, indissociable du dogme religieux, immuable et sacré. On parla de sacrilège et l'arrêté fut précipitamment rapporté.

La voie progressiste fut donc, à cet égard, abandonnée. Il ne restait qu'à assurer l'égalisation par la seconde voie, celle du retour en arrière, et de l'élargissement du domaine de compétence légale et juridictionnelle des communautés non musulmanes.

Le 3 février 1930, un décret-loi n° 6, dit décret-loi Emile Eddé, reconnaissait la compétence des tribunaux religieux chrétiens dans les matières suivantes : mariage, filiation, garde des enfants, prin-

cipe de la pension alimentaire (mais non le montant de cette pension).

Cette reconnaissance était limitative, mais ne s'appliquait qu'aux tribunaux chrétiens. Pour les musulmans, le *statu quo* était maintenu, et tous leurs chefs de compétence réservés. Devant les difficultés d'assurer l'égalisation tentée par l'arrêté n° 261 de 1926, il fallut donc élargir encore le domaine de compétence des lois et tribunaux chrétiens. Mais cette égalisation par le bas fut lente à s'accomplir : tout ne fut consommé qu'en avril 1951.

Le printemps 1951, était, en effet, printemps électoral. Voulant gagner la sympathie du clergé chrétien, le régime du Président Khoury, alors à son déclin, déposa à la Chambre le texte qui enlevait aux tribunaux civils, pour les attribuer aux tribunaux chrétiens, les matières suivantes : dot, adoption, désignation du tuteur, fixation du montant de la pension alimentaire en cas de séparation de corps, et du montant de l'indemnité en cas de divorce ou d'annulation du mariage, fondation des wakfs (biens de mainmorte), inventaire des successions en cas d'existence d'enfants mineurs... La loi passa au Parlement. Ce n'est qu'alors que l'opposition s'organisa, alors qu'elle aurait dû le faire avant et non après le vote de la loi. Ce retard explique en grande partie son échec. Le 20 décembre 1951, en tout cas, le Conseil de l'Ordre des Avocats faisait parvenir au gouvernement le projet de loi suivant, qu'il lui demandait de soumettre à la Chambre (22) :

- 1) En attendant l'élaboration d'une législation civile générale en matière de statut personnel, la compétence des tribunaux religieux se limite aux affaires concernant le contrat de fiançailles et sa rescision, le contrat de mariage et son annulation, le divorce et la séparation de corps.
- 2) Les tribunaux ecclésiastiques et Charieh appliquent le Code de procédure libanais, et la perception des droits se fait suivant la loi sur les droits judiciaires en vigueur.
- 3) La loi du 2 avril 1951 est abrogée ainsi que toutes les dispositions légales incompatibles avec la présente loi.

Pris entre deux feux, craignant pour les élections, terrorisé, le « Gouvernement » n'osa rien entreprendre. Aussi les avocats commencèrent-ils, le 12 janvier 1952, une grève qui dura trois mois. Soucieux de conserver leurs acquisitions, tous les chefs religieux, chrétiens et musulmans, se dressèrent en un bloc homogène et ne reculèrent devant aucune manœuvre. Ils firent publier toutes sortes de libelles : l'un d'eux, signé par un prêtre, n'était qu'une diatribe

(22) Cité par B. TABBARA, « Les forces politiques au Liban », p. 125.

grossière et injurieuse pour l'Ordre des Avocats. Le bâtonnier en poursuivit l'auteur en justice. Le Patriarche maronite le somma de retirer sa plainte, le menaçant d'excommunication.

Pendant ce temps, craignant la hiérarchie plus que le ridicule, le Gouvernement déclarait, par la bouche du ministre de la Justice, qu'il n'entreprendrait rien avant qu'avocats et religieux ne se fussent mis d'accord.

Pourtant le gouvernement eût pu choisir une position réaliste, intermédiaire, mais moderniste et s'y tenir, forçant ainsi les deux parties à prendre, à la veille des élections, leurs responsabilités devant l'opinion. Le gouvernement eût pu se prononcer non pour la suppression de la compétence des juridictions ecclésiastiques mais pour une procédure libérale, laissant au plaideur le choix entre deux voies, civile et ecclésiastique.

Mais, prisonnier de sa propre attitude lors du vote de la loi de 1951, le régime du Président el Khoury ne tenta rien pour se dégager du cercle vicieux où l'avaient enfermé les chefs religieux chrétiens : « les tribunaux musulmans sont compétents dans les matières prévues dans la loi du 2 avril, nous voulons la même chose ».

Malgré son échec, la grève des avocats eut au moins un résultat heureux. Pour une fois, une partie de la population, une élite certes mais importante, s'unissait, sans distinction de religion. L'immense majorité des avocats, chrétiens et musulmans, en un même mouvement, se solidarisaient avec le bâtonnier et le Conseil de l'Ordre. En face, les chefs religieux, chrétiens et musulmans, et leurs pantins politiques, faisaient de même. Le mal confessionnel apparaissait dans toute sa vérité. Et Dieu reconnaissait les siens.

Mais la conséquence la plus dommageable de cette abdication de l'Etat devant les sectes est peut-être l'atomisation de la société. C'est en tout cas celle qui se répercute le plus directement sur notre régime politique.

Cela est dû principalement aux différences qui séparent le contenu des statuts personnels des différentes communautés. Les catholiques, par exemple, ignorent le divorce. Aussi n'est-il, pour les infortunés d'entre eux, que patience résignée ou « divorce à l'italienne ». Le destin des orthodoxes et des musulmans est, à cet égard, plus clément. Si l'on ajoute que les mariages ne sont possibles qu'entre un même groupe de communautés : catholiques, orthodoxes et musulmans, et que les statuts de chacun des groupes sont tellement complexes que seuls les juristes chevronnés connaissent le statut des groupes autres que le leur, on perçoit l'extrême cloisonnement sociologique du pays.

Notre régime politique ne peut pas ne pas en subir le contrecoup.

SECTION 2

LE CONFESSIONNALISME
ET LE RÉGIME POLITIQUE AU LIBAN

La Constitution libanaise qualifie le régime politique libanais de parlementaire. Mais il est fréquent d'entendre dire que, si l'apparence au Liban est parlementaire, la réalité est, en fait, présidentielle.

Cette double proposition appelle une double réserve, du fait de la structure confessionnelle du pays. Si notre régime politique emprunte au parlementarisme certaines de ses techniques, il n'en reste pas moins que, dans son fonctionnement, ce parlementarisme reste, chez nous, très partiel. Mais on ne saurait en tout cas prétendre qu'il reproduit le schéma présidentiel.

Ce qui donne aujourd'hui un système politique à tous égards étrange, hybride et pratiquement impossible à classer dans aucune des catégories traditionnelles.

§ 1. — Régime parlementaire ?...

Le régime parlementaire se définit par l'interaction des deux pouvoirs, législatif et exécutif, c'est-à-dire essentiellement par la responsabilité ministérielle et le droit de dissolution.

Le fonctionnement efficace de ces deux leviers postule l'existence d'une majorité parlementaire et populaire. En d'autres termes, le régime parlementaire est le régime britannique, ou ceux qui s'en rapprochent.

Cette condition essentielle de majorité est, par définition, inexistante au Liban, en raison de l'importance du facteur confessionnel. Comment une majorité parlementaire stable pourrait-elle se dégager dans un pays qui, justement, se compose de « minorités associées » ?

En vérité, notre régime ne retient aujourd'hui du parlementarisme que l'idée de représentation et celle d'association de cette représentation au niveau exécutif du pouvoir. Toute la législation électorale (que nous analyserons dans la II^e partie de cette étude) est conçue en fonction du souci d'assurer à toutes les communautés une représentation parlementaire proportionnelle à leur importance démographique. Ainsi la loi proclame, officiellement et sans

gêne aucune, que sur 99 sièges, 30 reviennent de droit aux maronites, 20 aux sunnites, etc (23).

Cette mosaïque se prolonge au sein même du gouvernement. Si le Président de la République est, selon une règle qui, bien que non écrite, n'en a pas moins valeur constitutionnelle, toujours un maronite, le Président du Conseil est toujours un sunnite. Et un subtil dosage commande la répartition des portefeuilles ministériels. Il en commande aussi le nombre, dont la détermination obéit beaucoup plus à des impératifs politico-confessionnels qu'à des nécessités « techno-politiques ».

Ainsi, le confessionnalisme impose au Liban l'adoption de procédures empruntées au parlementarisme et confère à notre régime, un schéma général d'allure parlementaire. Car les leaders des communautés veulent plus que siéger avec leur groupe au Parlement. Cela serait possible dans un régime présidentiel. Ils veulent en même temps siéger au gouvernement et participer à l'exercice du pouvoir exécutif, moyen efficace s'il en fût, d'entretenir leur leadership et de conserver leur clientèle. On voit ainsi combien le contre-seing ministériel garde son efficacité. Il est le sceau des communautés, le moyen pour elles de faire valoir leurs droits. Elles ne s'en privent pas, et tel ministre déclare à qui veut l'entendre qu'il ne signera aucun décret de nomination à des emplois publics si l'équilibre confessionnel n'y est pas assuré.

Le parlementarisme libanais est ainsi tout entier sous-tendu par le confessionnalisme. Il en est l'expression; mais en même temps, la victime. Le système des confessions appelle en effet chez nous les mêmes critiques que le « système des partis » dans la France de la IV^e République. Dans les deux cas, un pareil diagnostic peut être fait, tant les symptômes du mal sont ressemblants.

Comme ceux de la IV^e République, nos gouvernements ne sont que les fruits de coalitions qui se font et défont au gré du temps et des problèmes. Ainsi, sur la politique scolaire, la S.F.I.O. s'alliait aux radicaux-socialistes contre le M.R.P. Mais, sur la politique économique, le M.R.P. se retrouvait plutôt aux côtés des socialistes, à la gauche des radicaux, qui rejoignaient alors le centre et la droite contre la S.F.I.O. Sur la question algérienne enfin, le M.R.P. était plus à gauche que les socialistes eux-mêmes à la veille du 13 mai. Pareils chassés-croisés sont fréquents au Liban. Certes, nos options sont moins idéologiques et davantage déterminées par des considérations personnelles, locales, religieuses : quand nous ne sommes pas à l'heure de notre clocher, c'est à celle du minaret qu'on nous trouve. Mais une mobilité de même nature caractérise notre vie parlemen-

(23) Loi du 26 avril 1960.

taire : les phalangistes chrétiens, conduits par Pierre Gemayel, appuient le parti socialiste progressiste du leader druze Kamal Joumblat sur son programme social, et par là s'opposent au « Destour » et au « Bloc National » qui reflètent le point de vue conservateur des notables maronites du Mont-Liban. Mais les phalangistes rejoignent le Bloc National sur la politique étrangère, contre le Destour qui, d'une façon générale, partage les aspirations « arabes » du P.S.P. De même, depuis 1961 le groupe phalangiste est, avec le groupe musulman de Tripoli, l'un des piliers de la coalition gouvernementale présidée par M. Rachid Karamé. Exclu par là-même du gouvernement, le Premier ministre sortant, M. Saeb Salam, « homme fort » du groupe musulman de Beyrouth et hier encore coéquipier de Pierre Gemayel tentera de mettre sur pied une opposition dont le point d'appui chrétien sera le Bloc National de M. Raymond Eddé.

Notre jeu parlementaire est en fait un indescriptible imbroglio d'alliances, et connaît les retournements les plus imprévus qui, sauf exception, limitent à une demi-douzaine de mois la durée moyenne de nos ministères. Ceux-ci ont donc rarement de véritables programmes, et les déclarations ministérielles ne sont qu'énumérations de promesses timides noyées dans des rappels dithyrambiques de vérités premières. Car la liste n'est jamais bien longue des problèmes sur laquelle les groupes peuvent être d'accord, des choix sur lesquels se bâtit une coalition. Plus problémistes que programmistes, nos cabinets vivent généralement d'expédients, et la médiocrité, l'absence de politique constituent leur inexorable destin. Toujours chancelante, la majorité qui leur accorde la confiance n'est en fait qu'une coalition passagère d'intérêts.

Dans ce contexte, la menace de dissolution est totalement inopérante. Car les minorités confessionnelles sont par nature figées, et toujours reviennent au Parlement les mêmes proportions légales d'élus maronites, sunnites... Elles sont reflets et miniatures du cloisonnement confessionnel de l'opinion, de ces « mares stagnantes » où ne peut, dans le système actuel, se développer le courant purificateur susceptible de nettoyer ces écuries d'Augias.

Assemblée stérile. Gouvernement impuissant. Il faut bien pourtant que quelqu'un gouverne, et que l'autorité soit quelque part. Elle est entre les mains du Président de la République. Ainsi, au Liban, par un renversement extraordinaire de la logique parlementaire, l'autorité n'est pas où est la responsabilité.

§ 2. — Ou régime présidentiel ?

Le statut du Président de la République, dont l'analyse sera entreprise dans la II^e Partie de cette étude, rappelle théoriquement celui du Président de la III^e République française. Elu par la Chambre, il est irresponsable, mais exerce le pouvoir réglementaire, nomme et révoque les ministres. Dans la pratique, il est M. Thiers plutôt que M. Coty, et même beaucoup plus que M. Thiers. Il est tout ensemble héritier du Haut-Commissaire français, du Gouverneur ottoman et de l'Emir libanais. Une tradition séculaire de pouvoir personnel, et le culte oriental de la puissance incarnée dans la personne du Chef concourent pour lui donner une autorité d'autant plus grande que le confessionnalisme émascule ceux-là mêmes qui, constitutionnellement devraient la partager.

Mais cette autorité présidentielle est, malgré tout, relative. Elle est indirecte et limitée. Le Président la tire, non de lui-même, mais de la faiblesse du Parlement et du Cabinet, de l'émiettement de l'opinion. Et surtout, quel que soit l'héritage qu'il incarne, et la faiblesse qui l'entoure, le Président est, comme tout citoyen libanais, membre d'une communauté. Il est, lui aussi, un minoritaire. Comme le Gouvernement il n'existe que parce qu'une coalition, peut-être passagère, s'est un jour faite autour de son nom. Cette coalition n'est pas l'expression d'un courant populaire. Elle n'est pas ce frémissement politique des masses qui porte un leader au pouvoir : il n'y a pas de masses au Liban, il n'y a que des communautés.

Force et faiblesse du Président. Il est fort parce qu'irresponsable : une fois élu par la Chambre, il n'a plus à revenir devant elle, à solliciter ses suffrages. Il peut prendre quelque distance par rapport à elle, et incarner l'Etat. N'étant plus, pendant six ans, demandeur de voix, il devient l'arbitre désintéressé, et se trouve, par rapport à la Chambre, dans une position de supériorité. Le Président, en un mot, est d'autant plus fort qu'il est moins élu, et que le régime est parlementaire. C'est bien évidemment, le contraire du régime présidentiel.

CHAPITRE III

Les données économiques et sociales.

*« Le grand Brésil, dix sept fois grand comme la
France, est moins complexe que le Liban » (24).*

Si les données confessionnelles libanaises (chapitre II) rendent compte de l'adoption au Liban de la démocratie de style parlementaire, on ne saurait en dire autant des données économiques et sociales. La réalité est ici complexe, et plus difficilement saisissables ses implications politiques.

SECTION 1

LES DONNEES ECONOMIQUES

Toute tentative d'interprétation des données économiques libanaises est atteinte, dans son principe même, d'un vice essentiel, frappée d'un handicap sérieux dû à l'inexistence d'une comptabilité nationale chiffrée.

L'incompétence notoire de certaines de nos administrations économiques y est pour beaucoup. Mais aussi, l'attachement de la plupart des libanais au mythe du libéralisme traditionnel les conduit à regarder avec méfiance tout effort tendant à établir une comptabilité nationale qu'ils considèrent comme le premier pas vers un

(24) L.-J. LEBRET, « Les objectifs du développement libanais et ses phases de réalisation ». (Commerce du Levant n° du 15 août 1962).

régime d'économie orientée par les techniciens. La comptabilité nationale étant à la politique économique ce que la connaissance est à l'action, beaucoup de libéraux s'en méfient.

Surtout, l'économie libanaise est beaucoup plus une économie de services qu'une économie de biens, et l'élément humain y prévaut sur l'élément matériel. Elle est, pourrait-on même dire, immatérielle, et par là, difficilement mesurable.

Il existe cependant d'utiles approximations, des ordres de grandeur qui font ressortir dans notre économie deux caractères frappants : la prospérité et le déséquilibre, et révèlent la nature très particulière du problème du développement au Liban. Prospère, mais déséquilibrée, l'économie libanaise n'est ni sous-développée ni développée. Elle est « mal développée » et donc singulièrement difficile à orienter.

§ 1. — La prospérité libanaise.

De tous les pays arabes, le Liban est, de loin, le plus riche. Il n'est pour s'en convaincre que de regarder Beyrouth, étendue rutilante au bord de la Méditerranée; sa vie nocturne, et, hélas, son américanisme criard.

On estime à 2.000 millions de L. L. le revenu national libanais, ce qui donne environ 310-320 dollars des E.U. par tête d'habitant, et place le Liban juste après l'Italie et avant la Grèce dans le bassin méditerranéen (25) :

Egypte	102 \$
Irak	120 \$
Turquie	165 \$
Grèce	306 \$
Italie	470 \$
Syrie	140 \$

L'objection tirée de l'exemple des pays du pétrole, et notamment du Koweït ne tient pas ici. On sait que, grâce surtout aux revenus du pétrole, et au faible nombre d'habitants (225.000) ce pays a un revenu apparemment supérieur à celui du Liban : 2.000 dollars par tête d'habitant. On ne saurait pourtant en conclure que Koweït est plus prospère que le Liban. Il faudrait dire alors, ce qui ne viendrait à l'esprit de personne, que Koweït est aussi prospère que les Etats-Unis. En réalité, ce qu'on appelle la fortune de Koweït n'a de Koweïtien que le nom et la nationalité des quelques Emirs

(25) U.N. Statistical Yearbook. Chiffres pour l'année 1959.

et Cheikhs qui en sont, pour le moment, titulaires. La majeure partie se trouve en dehors du pays, aux bons soins notamment du Koweit Investment Board de la City de Londres. Très peu est investi à Koweit même : par exemple, le projet de plan de développement décennal Koweitien de 1959 prévoyait des investissements de 280 millions de dollars, soit, pour une période de 10 ans, un investissement légèrement supérieur à la moitié des redevances pétrolières annuelles (480 millions de dollars) (26). En fait, le revenu koweitien n'est ni national, ni arabe et n'est qu'un élément d'une grande unité pétrolière interterritoriale.

La progression du revenu national libanais a été, depuis la II^e guerre mondiale, continue. La mission I.R.F.E.D. l'estime, pour la période 1950-1957, à 44 % (27). Une autre étude (28) décompose la progression du taux annuel de croissance, pour 1950-1957, de la façon suivante :

Agriculture	1,2%
Industrie	3,7 %
Transports	10,5 %
Services	7,3 %
Administration	5,8 %

Ce qui donne un taux annuel global de 6,5 % aux prix courants et de 4,7 % aux prix de 1950.

Pour la période commençant en 1958, la progression a été du même ordre et la pause due aux événements politiques a été admirablement résorbée.

Il existe d'autres points de repère, plus détaillés que le chiffre du revenu national. Ainsi le Conseil du Plan a évalué la progression des salaires et des traitements non agricoles, pour la période 1955-1959, de la façon suivante (29) :

Commerce	+ 39 %
Industrie	+ 25 %
Administration	+ 18 %

(26) Nicolas SARKIS, « Le Pétrole, facteur d'intégration et de croissance économique dans le Moyen-Orient », Thèse, Paris, 1962 et « L'intégration des réfugiés palestiniens ». Rapport présenté à l'Assemblée Générale des Nations Unies par M. Dag Hammarskjöld en juillet 1959.

(27) « Le Liban face à son développement. » Publications de l'I.F.D., Beyrouth, 1963.

(28) Basim A. HANNUSH, « The present socio-economic conditions in Lebanon and the prospects for economic development », Middle-East economic papers, 1962.

(29) « Le Rapport Higgins », Commerce du Levant, Edition mensuelle, 15 janvier 1961.

Et cette amélioration est d'autant plus réelle que la hausse des prix a été modérée. Pour la même période, le Conseil du Plan l'estime à 15 %, ce qui laisse une marge assez substantielle (sauf pour les fonctionnaires, bien entendu).

L'accroissement de la masse monétaire n'a pas eu, par conséquent, d'effet inflationniste, et reflète au contraire, une situation économique saine, favorable aux mouvements des capitaux et à l'expansion des crédits. D'ailleurs, le gonflement de la masse monétaire a été bien davantage dû à l'accroissement des dépôts qu'à l'augmentation du nombre des billets en circulation (30) :

	1949	1959	1961
Billets en circulation	168 millions L.L.	400 millions L.L.	431 millions L.L.
Dépôts à vue .	175,8 — —	778 — —	1.106 — —
	343,8 — —	1.178 — —	1.437 — —

Quant au mouvement du Port de Beyrouth, il est passé de un million de tonnes en 1950 à deux millions en 1960 (31), alors que le nombre des escales à l'aéroport évoluait d'une façon vertigineuse entre 1951 (6.404 escales) et 1957 (31.320 escales). Le nombre de km vol achetés à Beyrouth triplait pour cette même période (de 3,5 millions km vol à 9 millions). Et Beyrouth concentre aujourd'hui 37 % du fret aérien de la région.

La consommation d'électricité est passée de 60 kwh par habitant en 1950 à 120 en 1958, ce qui est une progression intéressante, quoique insuffisante (Europe : 1000 kwh par habitant).

Pour le bâtiment enfin, la superficie annuellement bâtie à Beyrouth qui était de 263.953 m² en 1950, atteignait 572.184 m² en 1962 (32).

Cette prospérité fait la fierté des libanais. Elle est presque intégralement le résultat de leur esprit d'entreprise. Le pays est petit, le sol et le sous-sol pauvres, et tout ce qui est gagné est dû au flair et au labeur des hommes. D'où leur optimisme et leur confiance en eux-mêmes.

(30) B. HIGGINS, *ibid.* et R. PRINGUEY, « Le problème des liquidités monétaires au Liban », Annales de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Beyrouth, n° 3, 1961-61.

(31) Albert BADRE, « La structure actuelle de l'économie libanaise », Commerce du Levant, édition mensuelle, 15 mai 1961.

(32) « Bulletin statistique trimestriel » : année 1962, volume XII, Ministère du Plan, Direction centrale de la statistique.

Cependant, si de la considération globale du revenu national, on passe à sa répartition par secteurs, l'étonnement grandit certes, mais l'optimisme, hélas, diminue.

§ 2. — Une économie déséquilibrée.

L'économiste américain B. Higgins a diagnostiqué dans l'économie libanaise un double déséquilibre, ou, dit-il, une « double dualité ».

La première dualité se retrouve dans beaucoup de pays sous-développés : elle oppose à un secteur « moderne » où la productivité rejoint les standards internationaux, un secteur dit traditionnel ou retardataire, essentiellement agricole et artisanal. Cette dualité existe au Liban. Il n'est que d'examiner la composition du revenu national et la part de chacun des secteurs en pourcentage du revenu global, de même que le pourcentage de main-d'œuvre qu'il emploie :

Secteur d'activité	Pourcentage d'emploi	Pourcentage du revenu national
Agriculture	50 %	15 %
Industrie	11 %	15 %
Construction	8 %	4 %
Commerce, finance et loyers	14 %	46 %
Transports	5 %	5 %
Gouvernement	4 %	7 %
Autres services	8 %	8 %
	100 %	100 %

A première vue, la faiblesse du pourcentage de l'agriculture dans le revenu national (15 %) signifie que l'économie libanaise n'est pas primaire (33) ou sous-développée. Mais l'importance de la population employée dans l'agriculture (50 % de la main-d'œuvre) appelle à son tour la conclusion contraire. Et surtout la disproportion entre ces deux pourcentages signifie que notre agriculture est encore médiocre, primitive quant à sa productivité ; la productivité de l'industrie est certes supérieure, mais son rendement est telle-

(33) « Those who see economic development as a movement from primary (agricultural) to secondary (industrial) to tertiary (service) activity might be forced to conclude that Lebanon is already the most developed country in the world. » Edward S. MASON : Introduction to « Entrepreneurs of Lebanon », by Yusif A. Sayegh, Harvard University Press, 1962.

ment faible (15 % du revenu national) qu'elle constitue dans une large mesure, un artisanat.

Ainsi, du point de vue de la répartition de la main-d'œuvre, l'économie libanaise est, en grande partie, primaire. Mais du point de vue de la composition du revenu national, elle est principalement une économie tertiaire, et ses services sont très productifs, puisque, avec 31 % de la main-d'œuvre, ils produisent 66 % du revenu national.

Il importe cependant ici de faire une distinction entre les services proprement dits : commerce, tourisme, transports, et le secteur financier. Celui-ci est très important, et aide à couvrir l'incroyable déficit de la balance commerciale libanaise.

En 1958, par exemple, la rentrée nette de capitaux a été plus importante que le revenu des exportations. Celles-ci n'ont produit que 1/6 des devises nécessaires aux importations. Les services rendus (tourisme, transports, assurances) ont rapporté trois fois plus. Et le reste a été couvert dans la balance des paiements, par les mouvements des capitaux et les remises des émigrés.

En d'autres termes, la moitié du déficit commercial est approximativement couverte par la vente des services, l'autre moitié par les recettes des mouvements de capitaux. Ce qui est un cas unique au monde, de même qu'est unique le fait que les libanais consacrent la moitié de leur revenu aux importations (le 1^{er} produit importé a été, en 1959, l'or, dont le commerce chez nous est totalement libre, avec 129 millions L. L., environ 13 % du montant total des importations).

Ainsi, notre économie dépend, en très grande partie, de l'extérieur. 68,5 % de nos importations (34) nous lient à l'Europe occidentale qui n'achète, d'ailleurs, que 22 % de nos exportations, alors que 45 % de ces dernières nous attachent aux pays arabes voisins, sans compter les capitaux qu'ils déposent dans nos banques.

SECTION 2

LES DONNEES SOCIALES

L'étude des données sociales souffre de la même incertitude que celle des données économiques, et l'absence de documentation précise y constitue un pareil handicap. Ce n'est d'ailleurs que récemment que le pays a pris conscience de la gravité du problème posé

(34) B. HIGGINS, *op. cit.*

par ces données, et c'est en très grande partie le social qui a fait penser à l'économique.

§ 1. — Les données démographiques.

Trois traits caractérisent la démographie libanaise : l'accroissement, l'urbanisation et l'émigration.

Nul ne connaît le chiffre exact de la population libanaise (cf. chapitre II : « Les données confessionnelles »). En l'absence de recensement, on ne dispose que des registres de l'Etat civil qui n'englobent évidemment pas les résidents étrangers, mais comprennent en partie les émigrés.

Dans son rapport, la mission I.R.F.E.D. avance en tout cas, pour 1959, le chiffre de 1.626.000, que nous adopterons ici à défaut d'estimation moins douteuse.

On ignore également la répartition de cette population par âges, et la même mission I.R.F.E.D. n'a fait, à cet égard, qu'extrapoler une étude ancienne entreprise en décembre 1944 (35), en donnant les proportions suivantes :

Moins de 20 ans	50 %
21 à 60 ans	43 %
Plus de 60 ans	7 %
	100 %

La population libanaise est donc très jeune. Elle s'accroît très rapidement, à raison de 2,3 % par an (36). A ce taux, et par rapport au chiffre retenu pour 1959, la population sera en 1978, de 2.351.000, soit un accroissement de 44,5 %. Ce pourcentage est presque exactement égal à celui de l'augmentation du revenu national des années 1950-1957. C'est dire que, pour maintenir son niveau de vie actuel, le Liban doit accroître de 44,5 % son revenu national avant 1978.

La densité globale de cette population n'est pas, aujourd'hui, excessive : environ 160 au km². Mais sa répartition géographique révèle une extrême urbanisation, qui intéresse Beyrouth en particulier : 450.000 à 500.000, soit presque un tiers de la population

(35) J. GHOLL, cité dans le rapport I.R.F.E.D., Ministère du Plan.

(36) D. YAUKEY : « Fertility differences in a modernizing country : A survey of Lebanese couples. » Princeton University Press. « Rapport I.R.F.E.D. », Ministère du Plan, Beyrouth.

actuelle (37). Les prévisions pour 1978 sont 650.000, soit une augmentation de 39 % pour Beyrouth seul. Le rythme de l'urbanisation totale sera plus rapide encore. La population active potentielle groupe en effet 50 % de la population totale. Si cette proportion se maintient, la population active sera en 1978 de 1.200.000 environ. Avec le taux actuel d'emploi, qui est 65 %, 800.000 personnes pourront être, à la même date, employées. Elles ne pourront l'être dans les campagnes où les emplois actuels sont largement suffisants. Elles iront donc vers les villes (Beyrouth, Tripoli, Saïda, Zahlé, Baalbeck), qui grouperont 65 à 75 % de la population totale.

Cette superurbanisation sera d'autant plus intense que l'émigration n'est plus cette soupape de sûreté qu'elle fut traditionnellement.

Elle connut son grand essor avant la première guerre mondiale, pour des raisons à la fois politiques et économiques : la présence ottomane, les troubles interconfessionnels et le faible niveau de vie déterminèrent des départs massifs de 3.000 hommes par an entre 1860 et 1900 (38), puis de 15.000 entre 1900 et 1914. De 1921 à 1939, l'émigration continua, quoique à une cadence moins rapide : 4.900 départs par an.

Cette émigration n'eut pas que des conséquences malheureuses, loin de là : par leurs remises, les émigrés contribuent à l'équilibre de notre balance des comptes, et par leur nombre (1.200.000 environ) ils sont un véritable Liban d'outre-mer qui assure à la mère patrie un réseau mondial de conexions économiques et politiques, une véritable omniprésence à l'échelle planétaire, avec des points de concentration particulière, aux Etats-Unis et au Brésil notamment.

Répartition de l'émigration libanaise dans le monde (39).

Amérique du Nord :

Etats-Unis	d'Amérique	400.311	415.878
Canada		15.567	

Amérique Latine :

Brésil	304.819
Argentine	150.263
Mexique	20.022
Cuba	20.013
Uruguay	15.082

(37) « Report of the lebanese delegation to the workshop on the administrative problems of rapid urban growth in the Arab States. » (United Nations Regional Social Affairs Office for the Middle East), Beyrouth, mars 1962.

(38) « Le Liban face à son développement », *op. cit.*

(39) Source : Rapport I.R.F.E.D., Ministère du Plan.

Bolivie	}	42.308	
Colombie			
Equateur			
Vénézuéla			
Chili et Paraguay		10.019	
Divers		20.053	582.579
<i>Europe :</i>			
Divers pays		2.023	
Iles Canaries		315	2.338
<i>Extrême-Orient et Océanie :</i>			
Australie		12.251	
Nouvelle-Zélande		1.600	
Philippines		38	13.889
			1.014.684
<i>Afrique :</i>			
Sénégal		10.070	
Guinée française		3.008	
Côte-d'Ivoire		1.854	
Dahomey		95	
Niger		150	
Libéria		2.697	
Soudan français		1.200	
Sierra Leone		2.300	
Côte-d'Or		2.200	
Afrique Equatoriale		300	
Ethiopie		520	
Erythrée		60	
Soudan		1.600	
Egypte		33.008	
Union Sud-Africaine		60.020	
Afrique du Nord		350	
Togo		165	
Gambie		650	
Nigéria		6.150	
Guinée Portugaise		1.050	
Cameroun		150	
Tanganyka		115	
Kenya		59	128.356
			TOTAL 1.143.055

Mais, depuis la deuxième guerre mondiale, et surtout depuis 1950, le rythme de l'émigration a considérablement diminué, et n'excède pas 2.850 départs annuels. Ce ralentissement correspond en grande partie au progrès du niveau de vie et du revenu national dans la métropole. Il est également dû aux difficultés rencontrées par les émigrés dans certains pays d'Afrique récemment promus à l'indépendance, et dont le nationalisme, souvent xénophobe, joue parfois au détriment des libanais.

§ 2. — Les catégories sociales au Liban.

On dit généralement du Liban qu'il est un pays de classes moyennes et qu'il se distingue par là des autres pays de la région. Cette affirmation n'est vraie qu'en partie. La véritable réponse est à rechercher dans la structure du revenu national qui révèle un prolétariat agricole important, une faible population industrielle, et une classe moyenne moins nombreuse que la classe agricole, mais très concentrée dans la capitale et par là plus voyante.

En somme au Liban, le clivage social coïncide avec un clivage géographique, et la conjonction de deux éléments — composition du revenu national et répartition démographique — fait apparaître toute la réalité sociale libanaise : à savoir la richesse au centre et la misère dans la périphérie, tellement que la paraphrase est tentante : « Beyrouth et le désert libanais »...

a) *La périphérie : Le Liban rural* (40).

Il n'y a pas en fait, un seul Liban rural, mais au moins deux : celui des montagnes et celui des plaines. Entre les deux, le contraste est extraordinaire. Le premier est fait de ces terrasses qu'admirait Jacques Weulersse, de ces vallées vertes où rêva Lamartine. C'est le Liban des jardins relativement prospères et de la petite propriété individualiste et morcelée de type latin, essentiellement maronite et druze : Chouf, Kesrouan, Metn et bande côtière. Jadis y domina le mûrier, aujourd'hui le pommier sur les hauteurs et les agrumes sur la côte. Les commerçants de Beyrouth s'y intéressent de plus en plus et y investissent, contribuant à rendre cette région productive (21 à 25 tonnes par ha pour le pommier, 30 tonnes en moyenne pour les agrumes).

Le Liban des plaines (Akkar au Nord, Békaa à l'Est, et Liban-Sud) est totalement différent. Par lui le pays se rattache à l'intérieur arabe et participe d'une civilisation qui est d'un autre ordre que celle de la montagne. Là domine le mépris de l'Arabe pour la terre, qui pourtant nourrit le fellah. Et il n'est pas exagéré de dire que c'est d'abord à cette attitude psychologique négative qu'est dû l'archaïsme rural de ces régions.

L'Islam primitif était nomade. La non-territorialité qui, sur le plan politique, le caractérisait, se prolongeait et se prolonge encore sur le plan économique en non-terrianité. « Es-tu arabe ou fellah » ? Es-tu ce fier cavalier des grands espaces dont les rezzous

(40) L'agriculture occupe au Liban quelque 200.000 travailleurs, c'est-à-dire 45 % environ de la population active permanente, elle-même estimée à 450.000 personnes, et nourrit 50 % de la population totale.

dévastateurs obsèdent encore les campagnes humiliées ? Ou n'es-tu que sa victime honteusement domptée ?

Aussi le fellah des plaines maudit-il sans cesse sa condition et n'a-t-il qu'un désir : descendre vers la ville puisque le temps est révolu des chevauchées de légende. Primitivement nomade, l'Islam est devenu citadin, mais jamais il ne fut paysan. « Par un paradoxe qui paraîtra monstrueux à nos esprits occidentaux, l'Orient montre ... des populations paysannes dépourvues d'atavisme paysan, des terriens qui n'ont ni sens ni respect de la terre... des laboureurs qui ont le dégoût de la charrue... Au fond des masses paysannes du Proche-Orient, on découvre comme un reniement de soi-même qui en fait un cas unique, presque pathologique entre toutes les paysanneries du monde. » (41).

Délaissé par les sunnites qui peuplent les villes, par les chrétiens et les druzes que l'Histoire a installés dans la montagne, le plat pays est principalement chiite. C'est le pays de la servitude, et il réunit toutes les conditions de la féodalité : grandes étendues non irriguées, stratégiquement exposées et craintives, population largement analphabète. Là règnent les familles féodales et à 60 km de Beyrouth, les tribus : Hamadé dans la Békaa, Assaad, Zein, Osseiran et Khalil au Liban-Sud. Rare exception dans cette oligarchie chiite : les Skaff qui se taillèrent un fief dans la Békaa grâce à l'ingéniosité grecque-catholique de Tohmé Skaff, fondateur du clan.

Le rendement est, dans ces régions, évidemment très faible. C'est lui qui fait de l'agriculture libanaise en général un secteur retardataire, où le produit du travailleur correspond au tiers seulement du revenu moyen de l'économie dans son ensemble (42). Car, en vertu de la logique féodale, la terre n'est absolument pas exploitée par celui qui la possède. Elle est livrée en métayage au tiers ou au quart selon les cas. Aussi ne faut-il pas s'étonner de ce que le revenu de l'ensemble du secteur agricole au Liban n'excède pas 300 millions de L.L. (100 millions de dollars) par an. Sur le plan de l'organisation en tout cas, aucun syndicalisme, ou corporatisme agricole ne s'est encore manifesté (43). Et le double carcan du morcellement individualiste (44) dans la montagne, et du tribalisme féodal dans les plaines n'est pas près de disparaître.

(41) Jacques WEULERSSE, *ibid.*

(42) Ce produit est mesuré en divisant le revenu du secteur agricole par le nombre de travailleurs de ce secteur. Comparé au revenu moyen (produit global du revenu national divisé par le nombre total des travailleurs) il mesure la productivité par secteur. (« Le Liban face à son développement. »)

(43) Une exception notable : la mutuelle de Abaydié.

(44) Kamal BOHSALI, « Contribution à l'étude de la situation de la classe ouvrière au Liban », Thèse, Paris, 1951, 1^{re} partie, chapitre III.

b) *Le centre : Beyrouth et sa banlieue.*

Beyrouth et sa banlieue concentrent l'essentiel des activités secondaires et tertiaires du pays.

Sur 1.861 établissements industriels recensés en 1955 (45) et 50.000 travailleurs, 1.375 et 21.000 sont respectivement groupés à Beyrouth et dans le Mont-Liban voisin, dont 1.000 établissements et 12.000 travailleurs à Beyrouth exclusivement.

Cette « industrie », les chiffres le montrent, est très proche encore du stade artisanal : le nombre d'établissements occupant plus de 100 personnes n'excède pas 40, et ceux occupant de 5 à 9 personnes sont plus de 1.000. Elle est également peu diversifiée, et se limite à un petit nombre de produits : alimentation (19 % de la main-d'œuvre), textiles (17 %), minéraux non métalliques (14 %)...

La médiocrité actuelle de cette industrie se reflète dans le chiffre encore très insuffisant du capital investi (550 millions L.L.). Le chiffre d'affaires atteint 350 millions, et la marge de profit est élevée, ce qui constitue en l'occurrence un signe de faiblesse, car l'absence de production de masse incite le producteur à gagner le plus possible sur l'unité produite; sans compter qu'il doit en outre compenser le taux élevé du loyer de l'argent (10 à 18 %).

Il résulte de cette précarité de l'industrie, une situation très défavorable pour l'ouvrier. Son salaire mensuel moyen est estimé à 150-160 L.L., alors que le salaire correspondant de l'employé varie de 165 à 650 L.L.

Cet écart entre les niveaux de vie des secteurs secondaire et tertiaire rend compte, en grande partie, du problème du syndicalisme au Liban.

Celui-ci n'a vu le jour que très récemment, au lendemain de la II^e guerre mondiale. La faiblesse de l'activité économique avant cette date, de même que l'existence du mandat, étaient à la base de ce retard qui se retrouve dans beaucoup de pays anciennement soumis à une autorité étrangère. Car l'indépendance nationale, corollaire de la liberté démocratique, est la condition première de tout syndicalisme. Le régime du mandat n'élabora, pour sa part, aucune loi syndicale, rejetant par là-même dans l'illégalité le syndicalisme et la grève. Sur le plan légal, l'autorité mandataire s'en était tenue à la législation ottomane de 1909 sur les associations (46). Elle en aggrava même la rigueur, établissant des peines de travaux forcés à l'encontre des membres d'associations visant à commettre des « crimes contre les personnes ou les propriétés » ou à « préconiser la

(45) « Le Liban face à son développement », *op. cit.*

(46) Georges CHADER, « Syndicalisme et Démocratie. Essai d'Histoire sociale libanaise », Thèse, Beyrouth, 1954.

transformation des institutions fondamentales de la société par des moyens illégaux ». Apparemment dirigé contre les organisations politiques subversives, ce texte policier visait pratiquement les syndicats. Un texte ultérieur, la loi du 26 mai 1928, marquait un recul par rapport à la période ottomane : en effet, la loi de 1909 soumettait la création d'une association au régime de la déclaration. Celle de 1928 lui substituait celui de l'autorisation, que le Gouvernement se réservait le droit de retirer s'il lui apparaissait — et il en était seul juge — que l'action de l'association cessait d'être conforme au but de sa création (47).

Telles furent les bases « légales » de la politique du mandat en matière syndicale. Dans un tel contexte, tout syndicalisme était pratiquement impossible. Le reste n'était que timides compensations : ainsi les dispositions concernant l'hygiène et la sécurité du travail (48), la responsabilité de l'employeur en cas d'accident du travail (49), les conditions de rupture du contrat de travail (50), et le travail des femmes et des enfants (51). En 1941, enfin, était décidée une augmentation des salaires de base au titre d'« indemnité de vie chère », mais cette mesure était encore insuffisante. Elle était même destinée à voiler le problème du salaire minimum pour mieux l'éluder (52).

Mais, proscrit, le syndicalisme libanais n'en devait pas moins, dans cette première période, jeter ses premières bases. La formule de l'association fut le plus souvent utilisée, et l'on eut ainsi dès 1919 une « association de secours mutuel des agents du D.H.P. » (Chemins de fer), puis, en 1924, une association de « solidarité des chauffeurs de Beyrouth », en 1925 une « solidarité des chauffeurs du Liban », et « l'Amicale des Employés » entre 1935 et 1939.

La grève, bien qu'illégal, se produisit : au D.H.P. en 1921, aux tramways en 1926, au Port de Beyrouth en 1927, chez les typographes en 1937 ... Malgré la méfiance répandue par l'autorité mandataire (53), par définition alliée au parti de l'ordre, une conscience syndicale commençait à naître, et l'idée d'un Droit du

(47) Ainsi le décret n° 2094 du 17 juin 1937 dissout l'association des typographes : « attendu que l'action de l'Association des Ouvriers Imprimeurs de Beyrouth est nettement opposée aux buts pour lesquels cette association a été constituée. »

(48) Articles 647 et 648 du « Code des Obligations et des Contrats ».

(49) Article 649 du « Code des Obligations et des Contrats ».

(50) Articles 652 et suivants du Code, et loi du 27 mai 1937.

(51) Loi du 17 avril 1935.

(52) Joseph DONATO, « Le Liban et sa législation du travail », Revue internationale du travail, janvier 1952.

(53) « Tout ce qui n'est pas patron ou propriétaire est considéré *a priori* comme attentatoire et subversif », journal « L'Orient », 23 juillet 1933.

Travail à se manifester. Elle prit corps à l'indépendance, et la loi du 23 septembre 1946 dite Code du travail, constitue aujourd'hui la Charte du syndicalisme au Liban.

Ce n'est point une Charte libérale. Les conventions collectives sont simplement évoquées à l'article 2 (54) mais point réglementées; elles sont donc restées pratiquement très rares et timides (banques, pétrole). Concernant la grève, le code reste totalement muet, et au sujet des syndicats eux-mêmes, il contient une grave lacune : l'article 7 laisse en suspens la question des syndicats agricoles. Il se contente d'annoncer pour eux une législation ultérieure que l'on attend encore. Le même article interdit le syndicalisme dans les services publics.

Quant aux syndicats qu'elle autorise, la loi définit restrictivement leur but : il doit être exclusivement professionnel. Défense légale est ainsi faite aux syndicats d'entreprendre une activité politique sous quelque forme que ce soit.

D'autre part, la création d'un syndicat est soumise à l'autorisation préalable du Ministère du Travail et des Affaires Sociales, ce qui constitue une violation des recommandations de l'Organisation Internationale du Travail (55) dont le Liban est pourtant membre. L'autorisation s'étend en outre au règlement intérieur du syndicat.

L'autorisation acquise, le syndicat jouit de la personnalité juridique. Il n'est pas, pour autant, libéré de la tutelle du ministère. Celui-ci intervient en effet dans sa vie quotidienne : le décret n° 7993 du 3 avril 1952 a renforcé à ce point de vue les dispositions du Code du travail. Il soumet la validité de l'élection du comité du syndicat, et la plupart de ses décisions, à l'approbation du Ministre que, par ailleurs, le code institue autorité de recours contre les refus du syndicat d'admettre un nouveau membre. Le texte est à cet égard fort sybillin. Il laisse au Ministre le soin de prendre « la décision nécessaire ».

Enfin, l'article 105 du code prévoit, en termes dangereusement vagues, la dissolution du comité par décret : « Au cas où le comité ne remplit pas toutes ses obligations, ou entreprend une action dépassant le cadre de sa mission... »

Prisonnier du code, le syndicalisme libanais tente cependant d'exister. Les syndicats sont principalement de deux types (56) :

(54) « Est un salarié quiconque... en vertu d'un contrat individuel ou d'une convention collective... »

(55) 3^e session de la Conférence Internationale du Travail, Genève, 1947 : « Les employeurs et les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier sans autorisation préalable. »

(56) Afif ZEINATI, « Le mouvement syndical au Liban. » (Les travaux et les jours, juin-septembre 1963, n° 10.)

d'entreprise et de métier, encore que ces deux types se confondent parfois et qu'une même entreprise ait en son sein plus d'un syndicat professionnel. Ainsi, la Shell et la Mobil Oil ont chacune deux syndicats, l'un d'employés, l'autre d'ouvriers.

Le nombre de syndicats avoisine la centaine, pour un nombre très réduit d'adhérents : le Ministère du Travail l'estime à 30.000 sur une population active totale de 450.000, soit environ 7 %.

Le même morcellement se retrouve au niveau des fédérations, prévues au code du travail. Au nombre de quatre, groupant chacune les syndicats les plus hétérogènes (57), elles sont trop nombreuses pour une clientèle aussi réduite.

La Fédération la plus importante est celle des « Syndicats Unis » avec 18 syndicats et 10.000 membres environ, à majorité employés. D'où son surnom de fédération des cols blancs.

La « ligue des syndicats des ouvriers et employés » comprend le même nombre de syndicats, mais 2.000 adhérents seulement, en particulier chauffeurs, boulangers, coiffeurs, tailleurs, typographes... C'est surtout une fédération de syndicats d'artisans.

La « Fédération des Syndicats Indépendants » compte 2.000 adhérents et 10 syndicats, très peu spécialisés.

Une fédération régionale enfin, celle des « Syndicats du Liban-Nord », figure curieusement aux côtés de ses trois consœurs nationales. Elle n'est pas, numériquement, moins importante que les deux dernières et groupe 14 syndicats, et 1.700 adhérents environ, employés, artisans et ouvriers.

Ces quatre fédérations sont enfin groupées dans la « Confédération des Syndicats du Liban ».

Si le nombre des travailleurs syndiqués est faible par rapport au nombre total de travailleurs, il en est de même du nombre des syndiqués fédérés par rapport au nombre total de syndiqués : 16.000 sur 30.000 (58).

La raison principale est à rechercher dans le caractère autoritaire du code du travail, et du régime de l'approbation préalable auquel la création des fédérations, comme celle des syndicats, est soumise. Deux groupes de syndicats sont aujourd'hui, malgré leurs protestations, sans fédération : le premier comprend les dissidents de la « Fédération des Syndicats Unis », notamment les syndicats du Chemin de fer, du Port de Beyrouth, de la Régie des tabacs et

(57) « Le mouvement syndical au Liban », 1^{er} cycle d'études ouvrières, organisé par la « Fédération des Syndicats Indépendants » du 2 au 16 janvier 1963, Beyrouth.

(58) Ce chiffre nous a été communiqué par le Ministère du Travail et des Affaires Sociales. Mais la documentation de ce ministère est, hélas, tellement sujette à caution que nous ne donnons ce chiffre que sous toutes réserves.

de l'« Irak Petroleum Company ». Leur retrait de la F.S.U. a été consacré à l'adhésion de cette dernière à la confédération internationale des syndicats libres. Ils attendent encore l'approbation ministérielle à leur constitution en fédération propre.

Plus longue, sinon définitive, sera sans doute l'attente d'un deuxième groupe de syndicats affiliés, comme le syndicat du personnel de l'hôtellerie, à un groupement de fait, la « fédération des syndicats des ouvriers et employés du Liban », soupçonnée de communisme. Cette formation est en réalité la plus ancienne des coalitions syndicales au Liban, et force est de reconnaître, quoi qu'on en ait, que la classe ouvrière libanaise, en général, lui doit beaucoup. Animé, dès avant la guerre, par un des chefs syndicaux les plus actifs, M. Moustafa Ariss, communiste notoire, le groupement sut habilement conjuguer deux revendications : l'une sociale, la dignité du travailleur, l'autre politique, l'indépendance nationale (59). Et il est certain que par son dynamisme et l'audace de son action, notamment par les débrayages qu'il sut provoquer en 1946 (60), le mouvement de M. Ariss contribua à provoquer le choc psychologique qui accéléra la promulgation du code du travail.

Mais le groupement tomba victime du code qu'il avait tant et si fortement réclamé, car l'application du régime de l'approbation préalable eut ce résultat étrange que les syndicats qui en font partie sont reconnus comme syndicats, mais non le groupement comme fédération. Situation doublement anormale : d'une part, la première reconnaissance rend inopérant l'argument officiel contre la seconde, à savoir l'inspiration communiste du mouvement; et d'autre part, ce n'est pas en les rejetant dans l'illégalité que l'on pourra résoudre le problème posé par les syndicats prétendus communistes, qui, de toute façon existent pratiquement (61) et ne sont pas moins représentatifs que les autres. Au contraire, leur reconnaissance, en les réintégrant dans la vie nationale, les conduirait par le fait même à négocier, et donc à compromettre. Une chance serait donnée à l'intérieur même de ces syndicats, aux représentants de la tendance centriste, de développer leur influence au sein de l'appareil et de lui imprimer une orientation modérée.

(59) G. CHADER, *op. cit.*

(60) « Grève » générale du 20 mai 1946, et « grèves » partielles de l'été et de l'automne aux entreprises Almaza, Najjarian et Sabbagh, lainière nationale, D.H.P., Régie des tabacs et tombacs, Office de l'Electricité...

(61) D'après la « Fédération des Syndicats Unis », le nombre des adhérents aux syndicats dits gauchisants ne dépasse pas 1.400. Il semble que ce chiffre soit très inférieur à la réalité.

La reconnaissance de la Fédération aurait en tout cas pour effet de réanimer la torpeur des autres syndicats, qui sont en fait dépourvus de toute plate-forme, de tout programme pouvant servir de base à un calendrier de revendications (62). D'où la grande importance des facteurs personnels, les luttes d'influence au sein de ces syndicats, et leur sensibilité aux pressions gouvernementales : les initiés savent fort bien que la création en 1948 de la ligue des syndicats était une opération télécommandée par l'entourage du Chef de l'Etat, dans le but de mettre sur pied un organisme qui puisse servir d'outil docile au Gouvernement pour mettre en échec le groupement de M. Moustafa Ariss.

Timoré, conservateur, protégé contre la concurrence communiste par une législation archaïque, le syndicalisme libanais apparaît même comme un syndicalisme aristocratique, qui, dans une large mesure, a pour résultat d'élargir encore l'écart entre employés et ouvriers, entre le secteur tertiaire et le secteur secondaire, et de défavoriser « cumulativement » ce dernier. C'est là où elles sont le moins justifiées que les grèves souvent éclatent, et parfois réussissent. Ainsi la grève des employés de la Compagnie Air-Liban en juin 1963, grève de « cols blancs » s'il en fût. L'occasion en fut la décision du Conseil d'Administration de fusionner la Compagnie avec sa concurrente, la « Middle East Airlines ». et ce à la suite du retrait de la participation d'Air-France au capital d'Air-Liban (63). L'opération s'était faite dans des conditions normales pour le personnel : le versement de toutes les indemnités était prévu, et une option était laissée aux employés permettant leur réembauchage dans la nouvelle compagnie. Ils n'en réclamèrent pas moins des avantages supplémentaires, fixés fantaisistement à 1.200.000 L.L. à répartir entre eux. La Direction refusa de satisfaire une revendication aussi arbitraire. Les employés firent grève et obtinrent un pourboire dont le syndicalisme libanais devrait rougir vu la situation souvent lamentable où continuent de croupir beaucoup d'ouvriers.

On retrouve en somme dans le syndicalisme libanais le même déséquilibre qui caractérise la vie économique et sociale du pays dans son ensemble, déséquilibre entre secteurs tertiaire et secondaire, aggravé par le fait que n'existe aucun syndicalisme agricole susceptible de rétablir un certain équilibre. Et cette situation est d'autant plus dommageable que l'une des conditions essentielles du succès du plan de développement libanais est la partici-

(62) Afif ZEINATI, *op. cit.*

(63) Actionnaire principal d'Air-Liban, Air-France s'était engagée lors de la constitution de la Compagnie, à couvrir les pertes éventuelles. Cette clause souscrite sans doute pour des raisons politiques, s'était avérée commercialement injustifiable, tellement était déplorable la gestion financière d'Air-Liban.

pation de tous les secteurs intéressés à son élaboration et à son exécution. Or, l'insuffisance de l'organisation collective des travailleurs est telle que leur indispensable consultation ne peut être valablement effectuée. Et tout cela retentit sur la politique économique nouvelle, lui donne un ton, un style particulier, unilatéral qui rend réel l'écueil paternaliste. C'est dire que cette politique doit avoir une dimension supplémentaire et ne saurait être qu'économique. Elle doit se doubler d'une politique sociale et d'un effort de promotion et d'éducation syndicales.

SECTION 3

LA POLITIQUE ECONOMIQUE ET SOCIALE DU DEVELOPPEMENT SES IMPLICATIONS POLITIQUES

§ 1. — La politique économique et sociale du développement.

L'année 1959 fut au Liban l'année du tournant. Le pays, grâce en particulier à l'action personnelle du Chef de l'Etat, s'engageait dans une politique dite de « développement national harmonisé ». Cette dénomination constituait à elle seule un programme, fruit d'un examen de conscience et d'une redécouverte des données libanaises fondamentales. Un bilan était fait de 15 ans d'indépendance.

Depuis l'indépendance et la guerre, le Liban n'avait, disait-on, pas officiellement de politique économique, et l'on voyait dans ce laisser faire une des raisons de sa prospérité. Et certes, il faut reconnaître que l'absence de contrôle étatique excessif est structurellement liée à une telle prospérité, de même qu'elle est imposée, à l'évidence, par les éléments de base de notre économie : la position géographique commerciale, la vocation touristique... En outre, sa situation dans le Moyen-Orient, hypernationaliste et de plus en plus autarcique, commande au Liban d'être le pays du contraste, c'est-à-dire de la porte ouverte et des libres transactions, qui attirent les capitaux étrangers et les fortunes arabes fuyant les nationalisations.

Mais libéralisme ne signifie pas, tant s'en faut, absence de politique. Et même cette dernière n'était, jusque là, qu'apparente, cachant sinon une politique, du moins un parti pris en faveur des services et au détriment des autres secteurs économiques, un parti pris commerçant et beyrouthin par opposition à une politique économique nationale. L'idée, on pourrait même dire l'imposture, con-

sistait à appeler « libéralisme » le beyrouthinisme, et à faire bénéficier celui-ci des arguments jouant en faveur de celui-là.

Pour sortir du cercle vicieux, on commença en 1959 par définir les termes et mettre en lumière les dangers auxquels pouvait conduire l'absence d'orientation économique. Il importait, certes, d'éviter l'excès inverse dans lequel tombèrent certains « experts » étrangers qui, au titre d'on ne sait quelle assistance technique, nous annoncèrent alors la ruine pour demain, préconisant, pour la conjurer, la recherche de l'auto-suffisance et le retour au bucolisme champêtre. La politique économique vers laquelle le pays aujourd'hui se dirige repose au contraire sur cet axiome que l'ouverture à l'extérieur ne signifie nullement fragilité ou précarité. Pourquoi une économie de services serait-elle moins solide qu'une économie de biens ? Le réseau de connexions internationales que nous exploitons est dû à la géographie et à l'imagination des hommes, qui ne sont pas structures économiques moins stables que champs de luzerne et plaines à blé. Seulement, laissée à elle-même, l'économie libanaise risque de développer une tendance au déséquilibre régional et social que l'on peut corriger par une politique libérale de développement harmonisé, par la planification souple et l'incitation sélective. Il s'agit en d'autres termes, sans nullement prétendre sacrifier les services et Beyrouth, d'entreprendre parallèlement un développement régional, industriel et agricole, susceptible de répondre à la poussée démographique et de déconcentrer l'économie.

C'est dire les objectifs et les moyens de ce qu'on aimerait appeler un jour « l'expérience libanaise du développement ».

I. — LES OBJECTIFS.

Pour répondre à la poussée démographique, le produit national doit continuer de s'accroître. Le projet de plan quinquennal 1964-1968 (64) prévoit pour le quinquennat une augmentation annuelle de 2,9 % du « produit intérieur net ». Et, 15 à 20.000 nouveaux emplois devront être créés chaque année.

Les emplois nouveaux à créer ne le seront que faiblement dans l'agriculture qui, on le sait (65), occupe une main-d'œuvre suffisante (250.000), sans compter que les progrès du machinisme agricole limiteront, à long terme, les besoins de ce secteur en main-d'œuvre (66).

(64) Le « Dossier de base pour l'avant-projet de plan quinquennal 1964-1968 » a été présenté en juillet 1963 par la mission I.R.F.E.D.

(65) Cf. section I, § 1 du présent chapitre.

(66) Un « plan vert » a été adopté en vertu de la loi du 10 juillet 1963. Il prévoit le reboisement et la bonification des étendues exploitables mais non encore exploitées. C'est surtout un plan forestier.

De même, ce n'est pas du secteur tertiaire qu'il faut espérer obtenir des possibilités nouvelles d'emploi. Car ce secteur semble déjà hypertrophié, et sa modernisation ira dans le sens de l'intégration des établissements existant déjà, et ne sera donc pas, dans l'ensemble, génératrice d'emplois. D'ailleurs, même s'il n'en était pas ainsi, le développement relatif de ce secteur lui-même devrait être freiné, pour les raisons générales examinées plus haut, mis à part le tourisme qui n'en est encore qu'à ses débuts.

Force donc est de développer le troisième secteur, l'industrie. En somme, le Liban se trouve aujourd'hui dans une situation qui rappelle à la fois celle de l'Espagne au ^{xvi}^e siècle, ou des Pays-Bas au ^{xvii}^e siècle. Le premier de ces pays, grâce à l'or colonial, le second, à son commerce, disposaient de ressources monétaires considérables avec lesquelles le premier ne sut pas développer une structure productive, ce que réussit à faire le second. Saurons-nous, comme les hollandais, convertir en structure industrielle propre les ressources monétaires (67) qui nous viennent du commerce et des émigrés ? Ou continuerons-nous de compter exclusivement sur les transactions avec l'étranger ? Et cela, tout en sachant que même si celles-ci continuent, et pourquoi ne continueraient-elles pas, à être un facteur de revenus considérables, elles ne peuvent nous permettre d'échapper au chômage qui nous menace, à raison de 20.000 chômeurs par an ?

Industrie ou chômage, c'est en ces termes que se pose le problème économique libanais, et l'on voit que le pays n'a guère le choix. Et par là même éclate toute l'incongruité de ce qu'on appelle la querelle des industriels et des commerçants, ceux-ci accusant ceux-là de ne viser qu'à une réduction du déficit commercial qui, en grande partie, nourrit le secteur tertiaire.

C'est oublier que l'industrialisation, loin de diminuer les importations, aura au contraire pour effet de les accroître, car le pays manque de matières premières et ne peut encore produire les équipements nécessaires à son industrie naissante. D'autre part, les produits de cette industrie devront être commercialisés sur le marché intérieur, et alimenter d'autant le secteur services. Enfin, l'exiguité de ce marché, au lieu d'être un handicap, doit constituer pour notre industrie le stimulant le plus efficace, qui doit y développer une mentalité exportatrice, et en faire une activité ouverte à l'extérieur. Notre commerce prendra alors un visage nouveau : il pourra devenir exportateur et procurer à l'économie des devises étrangères.

(67) Voir plus bas : B. : La politique financière.

La politique du développement ne tend donc pas à favoriser le groupe des industriels au détriment de celui des commerçants. Bien au contraire : l'intérêt bien compris de l'un et l'autre groupe en fait, l'un et l'autre, des alliés dans le développement.

Elle ne saurait évidemment prétendre développer une industrie lourde, mais doit s'en tenir aux industries de transformation, en accord éventuellement avec des groupes industriels étrangers, qui de plus en plus s'intéressent au Liban comme tête de pont industrielle dans la méditerranée orientale.

Cependant, l'effort industriel doit lui-même être conforme au deuxième objectif fondamental du développement, à savoir l'expansion régionale, la rééquilibration périphérique. La notion de base semble être à cet égard celle des pôles de développement, chère à M. François Perroux. A ce point de vue, la structure géographique du développement recherché épouse les divisions administratives du pays, et la polarisation économique coïncide avec la déconcentration administrative. Coïncidence heureuse, s'il en fut, l'économie devant ainsi donner son contenu à l'administratif, et en utiliser l'appareil (68). Cette polarisation s'ordonne autour de quatre groupes de pôles : le pôle primaire, d'abord, qui est la capitale, Beyrouth. Puis les pôles secondaires, soit les quatre capitales des mohafazats ou préfectures (Tripoli, Saïda, Zahlé, Baabda), les pôles tertiaires dans les capitales de cazas ou sous-préfectures (Batroun, Aley, Nabatieh...), les pôles quaternaires enfin, qui sont les groupes de villages ou municipalités. Autour de ces différents pôles doivent s'effectuer les actions de développement, sous leurs diverses formes : travaux d'infrastructure, investissements publics, incitation aux actions privées... Aux niveaux primaire, secondaire et tertiaire, la responsabilité principale en matière de développement incombe à l'appareil du Ministère du Plan. Au niveau quaternaire, où il s'agit surtout de « développement communautaire », le rôle principal est joué par l'Office du Développement Social (69).

Par là s'éclaire la lutte contre l'exode rural. Dans ce domaine, en effet, la naïveté d'une politique, loin de résider dans son excès d'ambition, consiste plutôt dans son insuffisance ; car jamais l'amour des champs n'empêcha le paysan d'émigrer dans la ville, et ce n'est qu'en développant et en urbanisant la campagne qu'on peut espérer y retenir les habitants. Ce qui, au demeurant, est facilité au Liban par le fait que l'accroissement de la population se fait sur

(68) Voir en II^e partie le chapitre consacré à l'administration.

(69) On verra dans le chapitre III de la II^e partie, consacré à l'administration, les critiques faites à ce système.

un territoire très réduit où la distance entre deux points extrêmes n'excède jamais 180 km.

II. — LES MOYENS.

Pour atteindre les objectifs du développement, les moyens à mettre en œuvre ne sauraient être que libéraux. Abstraction faite de toute préférence idéologique, il ne peut, techniquement, en être aujourd'hui autrement. L'Etat n'a, en effet, matériellement pas la possibilité d'une politique dirigiste, vu que les instruments libéraux traditionnels, notamment le budget et le crédit, sont eux-mêmes encore embryonnaires. Adopter le dirigisme équivaldrait, pour le moment, à sauter une étape, à suivre une politique dont les moyens techniques et les cadres humains n'existent pas et courir, par conséquent, à l'échec. Ce dont il s'agit, c'est au contraire, d'essayer de forger les deux outils budgétaire et du crédit, et de les utiliser pour agir indirectement sur l'activité économique.

A. — *La politique budgétaire.*

Le budget libanais était jusqu'en 1959, tant par son volume que par sa composition, inadapté à sa fonction. Entre 1944 et 1958, la progression des recettes publiques a été la suivante (70) :

Année	Recettes ordinaires en L.L.	Coefficient d'augmentation
1944	37.741.188	100
1945	55.151.950	146
1946	73.915.827	196
1947	85.988.438	227
1948	78.754.612	208
1949	87.367.107	234
1950	83.317.342	220
1951	105.307.020	279
1952	124.927.346	331
1953	141.231.969	386
1954	157.444.486	416
1955	178.863.174	474
1956	191.979.912	508
1957	209.941.644	566
1958	225.473.582	597

(70) S. GEMAYEL, « Evolution du budget libanais », L.G.D.J. 1962, 2^e partie, chap. 2.

La progression a donc été de 1 à 6. Mais le chiffre de 1949 était tellement faible que celui, final, de 1958 reste lui-même très insuffisant (moins de 80 millions de dollars des E.U.).

Plus faible était encore en 1944 le montant des dépenses de l'Etat (71) :

Année	Dépenses publiques en L.L.	Coefficient d'augmentation
1944	27.666.573	100
1945	35.920.893	130
1946	51.993.915	187
1947	60.722.927	219
1948	70.076.517	253
1949	83.401.986	301
1950	84.521.928	305
1951	90.051.120	325
1952	88.509.851	319
1953	96.327.423	348
1954	111.181.969	401
1955	132.376.965	478
1956	161.348.014	576
1957	192.466.137	695
1958	181.622.338	656

Le solde est donc excédentaire :

Année	Excédent net	Solde reporté au fonds de réserve à la fin de l'exercice financier
1943	5.095	8.692
1944	10.075	17.817
1945	19.311	27.097
1946	21.922	28.650
1947	25.266	53.916
1948	8.687	44.103
1949	3.965	39.068
1950	1.205	18.273
1951	15.256	33.529
1952	36.417	65.482
1953	44.923	76.866
1954	46.262	88.659
1956	30.632	69.566
1957	17.476	79.754
1958		92.632

(71) S. GEMAYEL, *ibid.*

Ainsi, par son volume, le budget libanais n'était pas, jusqu'en 1959, un « filtre » des revenus et un instrument de la politique économique. Voici, d'après une étude comparative du l'U.N.R.W.A. (72) la part de la fiscalité relativement au revenu annuel par tête d'habitant :

Liban	15,30 \$
Egypte	20,14 \$
Syrie	25,72 \$
Etats-Unis	409 \$
Grande-Bretagne	229,33 \$
France	191,06 \$

Une évolution était à cet égard indispensable, qui aboutit à la progression suivante (73) :

Exercices	Recettes	Dépenses	Excédent
1959	250.902.433	198.571.297	52.331.136
1960	316.556.158	243.087.753	73.468.405
1961	313.446.378	256.550.089 (74)	56.896.289
1962	360.114.114	357.500.000 (74 bis)	2.600.000

Les prévisions pour le budget de 1963 étaient, globalement, de 425.400.000. Le chiffre prévu pour 1964 est 476.400.000. Le dossier de base pour l'avant-projet de plan quinquennal 1964-68 prévoit pour sa part les chiffres suivants, et admet l'hypothèse d'un déficit modéré et momentané.

Dépenses et recettes du budget ordinaire en millions de L.L.

Exercices	Total des dépenses	Recettes budgétaires	Différences entre dépenses et recettes + —
1964	476	445	— 31
1965	512	494	— 18
1966	546,1	536,5	9,6
1967	556,6	593,5	+ 36,9
1968	574,3	645	+ 70,7
TOTAL	2.665	2.714	+ 49

(72) Citée par S. GEMAYEL, *op. cit.*

(73) Ministère des Finances. Loi de finances de 1964 : exposé des motifs.

(74) Non compris la IV^e partie, qui atteint 12.710.406 pour 1961 et 57.700.000 pour 1964.

Mais l'évolution du volume du budget doit s'accompagner d'une évolution concomitante de la structure des dépenses et des recettes.

Une place plus considérable doit être faite aux dépenses d'équipement et de développement dont le montant, relativement à celui des dépenses de fonctionnement, doit, d'après le dossier de base pour un avant-projet de plan quinquennal, être le suivant :

Exercices	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'équipement et de développement	Dépenses non chiffrées ou imprévues	Total des dépenses
1964	325,5	148,9	116	476
1965	360	150,7	113	512
1966	377,9	141,6	26,6	546,1
1967	393	133,5	30,1	556,6
1968	408	125,3	40,4	574,3
TOTAL ..	1.865	700	100	2.665

Du côté des recettes publiques, la même évolution est indispensable, et l'effort amorcé depuis quelques années pour sortir de l'archaïsme fiscal, doit être poursuivi.

Cet archaïsme tient essentiellement au fait que la plus grande partie des ressources fiscales au Liban est indirecte.

Détail du tableau des dépenses d'équipement :

	1964	1965	1966	1967	1968	Total (A)	
						en valeur	en %
I. INFRASTRUCTURES ET EQUIPEMENTS.							
a) <i>Plans sectoriels.</i>							
Routes	33.170	32.210	32.240	32.740	32.640	163.000	23,3
Adduct. d'eau potable	22.980	24.740	18.605	11.125	10.125	87.575	12,5
Irrigation	15.297	16.029	15.943	11.867	11.200	70.336	10,0
Energie électrique	16.270	18.255	11.725	10.110	10.110	66.470	9,5
Urbanisme	400	350	250	250	150	1.400	0,2
Santé	2.055	3.928	5.027	5.934	6.614	23.558	3,4
Enseignement	10.549	14.469	23.630	24.860	26.270	99.778	14,2
Antiquités	3.000	3.250	3.250	3.250	3.250	16.000	2,3
Sécurité Sociale	—	—	—	—	—	—	—
O.D.S.	225	375	495	600	720	2.415	0,3
b) <i>Autres opérations en cours.</i>							
Communications ...	1.900	1.200	1.200	1.200	—	5.500	0,8
Bâtiments et constructions	19.915	12.633	7.404	—	—	39.952	5,7
Equipements divers.	8.425	9.647	11.596	—	—	29.668	4,2
TOTAL I	134.186	137.086	131.365	101.936	101.079	605.652	86,5
II. DÉPENSES POUR LES SECTEURS DE PRODUCTION (plans sectoriels).							
Agriculture	4.634	4.870	3.785	3.279	2.789	19.357	2,8
Pêche	1.260	670	570	—	—	2.500	0,4
Industrie	2.435	2.270	2.002	2.002	2.002	10.711	1,5
Tourisme	6.132	5.444	3.567	3.995	4.370	23.508	3,4
Problèmes du travail	75	215	225	65	220	800	0,1
TOTAL II	14.636	13.339	10.149	9.342	9.381	56.876	8,1
III. DIVERS.	175	85	75	22.260	14.877	37.472	5,4
TOTAL I + II + III	148.897	150.640	141.589	133.537	125.337	700.000	100,0

Recettes fiscales et autres :

	Impôts directs	Dts d'enregistrement et de timbre	Impôts et taxes industriels	Revenus du domaine et recettes d'exploitation	Recettes diverses	Total
1957	37.594	25.412	118.622	7.676	20.635	209.939
1958	36.379	16.932	105.190	7.238	59.732	225.471
1959	42.017	24.242	135.185	7.224	37.232	250.900
1960	46.201	32.096	167.853	6.592	63.809	316.551
1961	53.587	35.327	178.438	13.430	32.664	313.443
1962	63.562	34.011	174.712	6.912	78.120	357.317
1963	70.700	38.350	190.890	11.110	55.350	366.400
	350.040	211.370	1.070.887	60.182	347.542	2.040.021

Le total des impôts directs perçus entre 1957 et 1963 ne représente que le tiers environ du montant des taxes et impôts indirects.

Le chiffre représenté par l'impôt sur le revenu, par rapport à celui du total des impôts directs, est lui-même insuffisant, et ne dépasse que de 11,5 millions de L.L. le montant de l'impôt sur la propriété bâtie en 1963.

Impôts directs et droit assimilés (75) (en milliers de L.L.) :

	Impôt sur la propriété bâtie	Impôt sur le revenu	Droits de mutation	Droits d'immatriculation des véhicules	Autres impôts et droits	Total
1957	10.336	22.212	682	3.473	891	37.594
1958	9.303	22.148	633	3.650	645	36.379
1959	13.292	20.884	2.751	4.300	790	42.017
1960	15.275	23.020	899	5.650	1.357	46.201
1961	14.478	27.480	1.129	6.620	880	53.587
1962	20.000	31.680	2.000	6.900	2.982	63.562
1963	24.500	36.000	2.000	8.000	10.200	80.700
TOTAL ...	110.184	183.424	10.094	38.993	17.745	350.040

L'analyse des ressources provenant de l'impôt sur le revenu lui-même révèle une « distorsion » entre la part trop faible prove-

(75) Dossier de base.

nant de l'imposition des bénéfices des professions industrielles, commerciales et non commerciales, et la part résultant de l'imposition des traitements, salaires et pensions. Cette deuxième part représente 24 % des recettes de l'impôt sur le revenu.

Impôt sur le revenu (76) (en millions de L.L.) :

Exercices	Bénéfices des professions industrielles, commerciales et non commerciales	Traitements, salaires et pensions, fonctionnaires de l'Etat non compris (77)	Revenu des capitaux mobiliers (Beyrouth seulement)	Total
1960	15.172	3.552	1.070	19.805
1961	19.454	4.139	2.768	26.362
1962	20.303	4.745	3.987	29.036

Et cela malgré les mesures de réforme fiscale des dernières années. Les unes ont pour objet de procurer des plus-values : la loi du 17 septembre 1962 qui réaménage l'impôt sur la propriété bâtie. D'autres, à objectif plus économique, recherchent, par dégrèvement, l'encouragement de certaines activités : la loi du 5 février 1954, par exemple, exonère de l'impôt sur le revenu certaines sociétés à objet nouveau, susceptibles d'accroître la production nationale. Leur capital ne doit pas être inférieur à 5 millions L.L. et le volume annuel des salaires payés à 100.000 L.L. Le délai d'exonération de ces sociétés est de 5 ans. De même, la loi du 15 juin 1954 porte détaxation du carburant acheté par les compagnies aériennes pour les encourager à utiliser l'Aéroport de Beyrouth.

Mais il n'en reste pas moins que le déséquilibre entre impôts directs et impôts indirects rend peu flexible l'outil budgétaire, le prive de la sélectivité requise par la fonction économique qui doit être la sienne, et aggrave la répercussion de l'impôt sur les prix.

Certes, toute réforme consistant à renverser la proportion entre impôts directs et impôts indirects se heurte à des arguments puissants : ils sont tirés de l'incompétence, et, chuchote-t-on, de la vénalité de nos administrations fiscales; de l'habileté à la fraude qui caractérise le contribuable libanais. Par là s'explique en partie la faiblesse des ressources provenant de l'imposition des bénéfices industriels, commerciaux et autres par rapport aux impôts sur les traite-

(76) Dossier de base.

(77) Leur part apparaît par déduction du total de 31,6 millions pour 1962.

ments et salaires, auxquels s'applique souvent le stoppage à la source.

Mais de telles objections n'éclairent que mieux le fond du problème qui est en grande partie civique et administratif. Aussi bien, la réforme qui est à l'étude au Ministère des Finances prévoit une augmentation du nombre des contrôleurs et leur formation, de même qu'une amélioration des procédés d'estimation des revenus des entreprises et des professions libérales. Sans modifier fondamentalement les taux, on s'attend ainsi à voir les recettes de l'impôt sur le revenu progresser de 36 millions en 1963 à 100 millions en 1968. Car c'est là que l'évasion et la fraude sont les plus importantes. D'autres réformes encore à l'étude doivent aboutir à de semblables résultats : réforme des droits de timbre, taxes sur les spectacles, droits de mutation... Sans bouleverser notre système fiscal, et tout en maintenant la supériorité du volume des recettes indirectes sur celui des recettes directes, les mesures de réforme envisagées conduiront néanmoins à une augmentation des recettes directes, ce qui aboutira à un plus grand volume et à une plus grande souplesse budgétaire tout en réduisant l'effet de répercussion sur les prix.

ESTIMATION DES RESSOURCES BUDGETAIRES (78)
(en millions de L.L.)

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	TOTAL 1964-1968
<i>Impôts directs et droits assimilés.</i>							
Impôt sur la propriété bâtie ...	24,5	30,5	38,5	46,5	56,5	66,5	238,5
Impôt sur le revenu	36,0	46,0	58,0	70,0	85,0	100,0	359,0
Droits d'immatriculation des véhicules	8,0	10,0	12,0	14,0	16,0	18,0	70,0
Autres droits assimilés	37,0	48,5	41,5	31,5	23,5	11,5	156,5
TOTAL	105,5	135,0	150,0	162,0	181,0	196,0	824,0
<i>Impôts indirects, Droits et Taxes assimilés.</i>							
Droits de douane	116,4	121,4	128,4	135,4	143,4	151,4	680,0
Droits de timbre	13,6	18,5	24,5	30,5	37,5	44,5	155,5
Taxes sur les matières inflammables	30,0	34,0	38,0	42,0	47,0	52,0	213,0
Taxes sur les tabacs et tombacs .	33,0	35,0	38,0	41,0	45,0	49,0	208,0
Autres droits et taxes indirects .	10,5	10,1	15,1	17,1	21,1	24,1	87,5
TOTAL	203,5	219,0	244,0	266,0	294,0	321,0	1.344,0
<i>Revenu du domaine et recettes des Services d'exploitation ...</i>							
Recettes diverses	11,1	12,0	13,0	14,5	16,0	17,5	73,0
Taxe de la Reconstruction	42,6	59,0	66,0	72,0	79,5	86,5	363,0
	20,0	20,0	21,0	22,0	23,0	24,0	110,0
Total des ressources budgétaires.	382,7	445,0	494,0	536,5	593,5	645,0	2.714,0

(78) Dossier de base pour un avant-projet de plan quinquennal.

**STRUCTURE DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES,
TAXE DE LA RECONSTRUCTION NON COMPRISE**
(en pourcentage)

	Prévisions 1963	1964	1965	1966	1967	1968	TOTAL 1964-1968
Impôt sur le revenu	9,9	10,8	12,2	13,6	14,8	16,2	13,8
Impôt sur la propriété bâtie ...	6,8	7,2	8,2	9,1	9,9	10,8	9,2
Taxe d'immatriculation des véhicules	2,3	2,4	2,5	2,7	2,8	2,8	2,8
Droits de timbre	3,8	4,3	5,2	5,9	6,6	7,2	5,9
Droits de douane	32,0	28,5	27,2	26,3	25,2	24,3	26,2
Taxe sur les inflammables	8,5	8,0	8,0	8,2	8,3	8,3	8,2
Taxe sur les tabacs	9,0	8,3	8,0	7,9	7,8	7,8	7,6
Recettes diverses	13,5	12,8	13,2	13,8	13,9	14,3	13,8
Autres ressources budgétaires ..	14,2	14,7	15,5	12,5	10,7	8,3	12,5
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

L'obsession enfin de l'équilibre budgétaire annuel doit être remplacée par une plus saine conception d'un équilibre à plus long terme, quinquennal en particulier.

Il semble difficile, en effet, d'entreprendre un développement ambitieux, tout en maintenant l'excédent annuel. Pour le quinquennat 1964-1968, l'équilibre à moyen terme proposé semble lui-même insuffisant :

Exercices	Total des dépenses	Recettes budgétaires	Différences entre dépenses et recettes
			— +
1964	325,5	445	— 31
1965	360	494	— 18
1966	377,9	536,5	— 9,6
1967	393	593,5	+ 36,9
1968	408	645	+ 70,7
	1.865	2.714	+ 49

Aussi les auteurs du Plan craignant que le Trésor ne puisse se suffire de l'excédent budgétaire quinquennal pour reconstituer sa réserve et faire face aux nouveaux engagements de l'Etat, suggèrent-ils l'émission d'un emprunt de développement, qui présenterait cette particularité, s'il était adopté, d'intervenir dans une période d'équilibre budgétaire à moyen terme et de n'être nullement le résultat de difficultés financières.

C'est qu'en réalité l'objet de cet emprunt est double : donner plus de liquidités au Trésor Public, et promouvoir un marché qui n'existe pas encore au Liban : le marché financier à long et à moyen terme à taux d'intérêt modéré. « Banquier du Budget et des secteurs public et semi-public pour des montants déterminés à l'avance, pour la période 1964-1968, le Trésor ne peut remplir ce rôle que s'il reçoit suivant une cadence précise les fonds nécessaires de l'emprunt. Aussi, bien que la cadence alternée de 80 millions et de 70 millions entre 1964 et fin 1967 puisse paraître élevée, elle est nécessaire à la réalisation du Plan. »

B. — La politique financière.

En matière financière *stricto sensu*, il n'est pas exagéré de dire que tout est encore à faire au Liban. Car, face à un marché monétaire très abondant, il n'existe pratiquement pas de marché

financier (79). La politique budgétaire et fiscale doit donc s'accompagner d'une politique financière appropriée.

L'abondance du marché monétaire se reflète dans la progression de la masse monétaire qui a quintuplé entre 1949 et 1961 (de 343,8 millions de L.L. à 1.437 millions de L.L.), progression due essentiellement au développement des dépôts à vue dans les banques (de 175,8 millions L.L. en 1949 à 1.106 millions L.L. en 1961).

Mais, en même temps, cette importance du marché monétaire cache une pénurie d'un autre ordre : « Face à une surabondance de liquidités... s'accuse avec force la quasi-absence de tout marché financier » (80). Autrement dit, notre déséquilibre économique structurel se prolonge sur le plan monétaire financier et oppose le marché monétaire à court terme au marché financier à long et moyen terme, et reproduit le contraste entre la fièvre commerciale, spéculative ou consommatrice et la torpeur de l'investissement.

Cet état de choses et d'esprit est illustré par le fait qu'une grande partie des liquidités monétaires va à la spéculation foncière qui, non seulement divertit les liquidités, mais les dévalue vu la montée vertigineuse du prix du terrain. Le reste des disponibilités s'oriente vers les activités commerciales : il alimente le crédit à la consommation et, partant, l'importation.

Le maintien de cette situation est absolument incompatible avec la poursuite du développement. Car celui-ci signifie avant tout investissement, non seulement public et budgétaire, mais aussi privé, par le moyen du crédit à long et moyen terme.

Le développement impose donc à l'évidence une politique financière qui doit aller dans le sens d'une transformation de fond en comble de notre structure bancaire.

Beaucoup de libanais sont fiers que la « place de Beyrouth » compte plus de 70 banques. Mais l'énormité relative de ce chiffre n'est-elle pas le signe même qu'il est trompeur et cache une situation malsaine ? Car ce que l'on appelle banque n'est souvent que façade somptueuse qui cache officine de changeur, prêteur au jour le jour sinon usurier. Les grands établissements de crédit eux-mêmes limitent en général leurs opérations au court ou très court terme, et pratiquent couramment le 12 %. La garantie qu'ils recherchent le plus est l'hypothèque immobilière qui dénature la plupart de leurs opérations. Car le crédit ouvert à l'entrepreneur ne sera pas principalement fonction de la viabilité technique ou commer-

(79) R. PRINGUET, *op. cit.*

(80) E. GANNACÉ, « Note pour une politique monétaire au Liban » dans « Travaux du séminaire d'études économiques et financières ». *Annales de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Beyrouth*. XXXVIII, *ibid.* : P. NASRALLA, « Le crédit à moyen terme ».

ciale de son entreprise, elle sera plutôt déterminée par la valeur du bien immobilier présenté en garantie. Parfois, la banque n'attachera aucune importance à cette viabilité. Elle s'efforcera même de la compromettre, mettant à profit l'inexistence du moyen ou long terme pour demander un remboursement immédiat qu'elle sait impossible. Car ce n'est ni le remboursement ni l'intérêt qu'elle recherche, mais l'immobilier qu'elle convoite.

La plus grande méfiance plane ainsi sur les rapports entre investisseurs et banquiers dont certains se sont spécialisés dans l'art de faire mettre en faillite les emprunteurs honnêtes dont la seule imprudence avait été de penser à moyen terme et de faire confiance à la banque. C'est, ici encore, mais en matière bancaire, la logique renversée.

Comment pouvait-il en être autrement, puisqu'il n'existait, jusqu'à la loi du 1^{er} août 1963 aucun instrument d'orientation du crédit ? Le pays, jusqu'à la loi de 1963 portant création de la Banque du Liban, était, aussi extraordinaire que cela puisse paraître, dépourvu de Banque Centrale d'Etat. L'émission de monnaie était confiée à une banque privée, étrangère par surcroît, la « Banque de Syrie et du Liban » sise 12, rue Roquépine, à Paris. L'Etat affirmait ainsi le droit de battre monnaie, apanage s'il en fut du Pouvoir politique et de la souveraineté nationale.

Quant au contrôle du crédit, deuxième fonction d'une Banque d'Etat, il n'existait tout simplement pas : la politique que la Banque de Syrie et du Liban tenta du taux de l'escompte fut dans une très large mesure, illusoire, car la plus grande partie des effets restait en dehors du circuit de la B.S.L. Celle-ci, pour le reste, opérait comme une banque parmi les banques, recherchant naturellement son profit commercial propre.

Aussi bien la création de la Banque du Liban en 1963 apparaît-elle comme une nécessité impérieuse du développement économique, une des décisions les plus importantes de l'« Etat de l'Indépendance » qui se bâtit enfin. Il est même question de prolonger l'action de la Banque, dont la prise en charge est prévue pour avril 1964, par la création d'une banque de développement proprement dite. Celle-ci financée en partie par la Banque du Liban coordonnerait et élargirait les efforts encore insuffisants d'octroi de crédits économiques entrepris par des établissements spécialisés comme la S.C.A.I.L. (Société de Crédit Agricole et Industriel du Liban) et la B.C.A.I.F. (Banque de Crédit Agricole, Industriel et Foncier) créés, respectivement, en 1939 et 1954.

C. — *Une politique sociale ?*

Si les options budgétaires et financières paraissent fermes et irrévocables, les orientations demeurent encore incertaines en matière syndicale et sociale. On peut même dire que la politique sociale n'est pas encore au Liban un instrument du développement. L'absence d'un dialogue tripartite entre l'État, les employeurs et les travailleurs, prive le développement du caractère contractuel qui faciliterait considérablement sa mise en œuvre.

Il ne saurait, dans les circonstances actuelles, en être autrement, car les conditions d'une économie contractuelle ne sont pas encore, au Liban, réunies. Le syndicalisme libanais n'est pas un interlocuteur, ne constitue pas, vis-à-vis de l'État et des employeurs, un pouvoir compensateur susceptible d'assumer un rôle moteur dans le développement économique. On pourrait même dire qu'il constitue un frein, et cela résulte de sa composition même : syndicalisme de services, d'employés du commerce, il est avant tout beyrouthin, voire aristocratique, et ses intérêts paraissent incompatibles avec le développement régional, agricole et industriel. Ce qui en fait, à ce point de vue, l'allié du patronat commercial contre une éventuelle croissance de la périphérie. Souvent même, les dirigeants de ces syndicats n'ont de travailleurs que le nom et constituent, en fait, des patrons : c'est un directeur de banque qui est, aujourd'hui, président de la Confédération des Syndicats du Liban.

Rien n'est plus révélateur de cette attitude négative des syndicats actuels que leur position dans les négociations qui ont précédé la création de la sécurité sociale (81). Certes, ils ne firent jamais publiquement état de leur opposition de principe, la masquant sous divers arguments tirés des difficultés d'application : lourdeurs administratives, incompétence du personnel... Comme si ces difficultés ne se retrouvaient qu'au Liban, et y étaient insolubles. Pour ceux en tout cas qui participèrent à l'élaboration du projet de loi portant institution de la sécurité sociale, il ne faisait aucune doute qu'au système proposé, les syndicats préféreraient le maintien de leur *statu quo*, dans le cadre de l'entreprise. Ils estimaient y trouver davantage leur profit et pouvoir, dans les limites étroites de chaque établissement, obtenir plus de prestations en discutant avec la direction qu'ils n'en obtiendraient dans le cadre général, forcément moins souple, de la sécurité sociale nationale. Ils refusaient en somme de lier leur sort à celui des autres travailleurs de la Nation en général,

(81) Loi du 26 septembre 1963.

et faisaient apparaître au grand jour la vérité de leur « syndicalisme ».

Comment de telles unions pourraient-elles participer au développement, en être des partenaires sans réserve ? C'est, hélas, le contraire qui se produit ; tel qu'il se présente aujourd'hui, le syndicalisme est, en fait, un ennemi du développement. Il en résulte, pour la politique du développement, un risque d'unilatéralité et de paternalisme. Mais ce danger lui-même éclaire la portée de cette politique : elle ne peut pas être économique simplement. L'absence d'un syndicalisme progressiste est un motif supplémentaire pour que cette politique ait un objectif final de nature sociale : à savoir que l'action économique doit créer les conditions nécessaires à l'épanouissement d'un syndicalisme ouvrier et agricole moderne. En d'autres termes le syndicalisme, qui n'est pas aujourd'hui facteur de développement, peut et doit être le résultat du développement. En particulier, la modernisation de l'agriculture, dans un sens coopérateur, fera éclater les structures individualistes dans certaines régions, féodales dans d'autres, en même temps que l'industrialisation fera apparaître un syndicalisme ouvrier, face à celui des employés de Beyrouth.

§ 2. — Les conséquences politiques du développement harmonisé.

La mutation que le développement est susceptible d'opérer dans nos structures économiques et sociales implique, sinon une mutation concomitante, du moins une réadaptation de nos structures et de nos institutions politiques.

Le « système » est, aujourd'hui, fondé sur le confessionnalisme, et sa charte non écrite est le « pacte de 1943 » qui, beaucoup plus qu'un accord accidentel entre les leaders d'alors, constituait le credo politique de la Nation. Il était l'acte officiel par lequel ce qui n'était jusqu'alors que la revendication d'un parti, le Destour, devenait la doctrine officielle du pays. A savoir que l'indépendance se fonde, à l'intérieur, sur l'association des communautés et postule, sur le plan international, une diplomatie à égale distance entre l'Orient et l'Occident. Ainsi, l'adhésion à la Ligue Arabe en 1946, fut, quelques mois plus tard, suivie par l'accord monétaire franco-libanais, dans un balancement prudent, typiquement destourien. Un style politique et diplomatique original naissait, tellement subtil qu'on peut moins le décrire que l'évoquer, en énonçant les noms de ceux qui l'incarnèrent : Béchara et Khoury, Riad el Solh, Habib Abi-Chahla, dont les disciples sont aujourd'hui Philippe Tacla, Charles Helou..., inspirés, les uns et les autres, par l'homme

qui de cette politique fut le chantre admirable et le théoricien : Michel Chiha.

Cette politique apportait l'ordre et la réconciliation : 1958 en est la preuve douloureuse. Aussi bien, retour à l'ordre, le Chéhabisme fut, en un sens, retour au Destour. La Chambre des députés, dont sous Camille Chamoun le nombre des sièges avait été réduit à 44, fut élargie et devint de 99 membres. Tous les leaders confessionnels importants furent ainsi réélus, et réintégrés dans la vie nationale. Et le premier ministère à recevoir la confiance de la nouvelle Chambre comprit 18 ministres.

Mais cet hommage rendu au parlementarisme confessionnel et au pacte de 43 n'est qu'un aspect du Chéhabisme. Certes ne faut-il pas pousser trop loin l'interprétation de certains mots du Président, dus surtout à sa tournure d'esprit particulièrement ironique et à son goût atavique pour la boutade : « Pourquoi se sont-ils battus en 1958 ? Les uns pour être députés et ministres, les autres pour le rester ? Eh bien, qu'ils le deviennent tous. » Mais il est incontestable que, tout en comblant les politiciens, Chéhab en fait les « court-circuita », et entreprit une véritable dépolitisation de la vie nationale.

Car le système, par sa médiocrité congénitale, est incapable de relever le défi auquel doit faire face la démocratie libanaise, inapte à résoudre les problèmes du développement dont la solution est aussi urgente qu'est pressante la progression démographique et grave le déséquilibre socio-économique du pays.

A cet égard, le parallélisme entre Chéhabisme et Gaullisme est, *mutatis mutandis*, frappant. L'un et l'autre se développèrent à la même époque et dans un climat de guerre civile, où le système des partis dans un cas, celui des confessions dans l'autre, étaient dépassés par les événements et bloqués. Il s'agissait pour la France d'oublier Ferry et Méline, pour le Liban de réintroduire dans le pays légal une fraction très importante qui refusait l'autorité de Beyrouth, entraînant dans sa révolte la partie de la rue beyrouthine qui lui était confessionnellement apparentée. Au cœur de 1958, il y a un conflit qui, d'un point de vue libanais, est beaucoup plus profond et intime que le duel Nasser-Chamoun, ou le heurt entre le nationalisme arabe et la doctrine Eisenhower. Il y a le fossé entre la capitale et la périphérie, entre Beyrouth et le Liban, clivage à base économique et sociale auquel la flambée nassérienne et l'équipée de Suez donnèrent l'occasion de dégénérer en barricades. Si, en 1958, une carte d'Etat-Major avait été publiée, elle aurait montré que les insurgés tenaient presque complètement des régions périphériques sous-développées (Nord, Sud et Békaa), de peuplement en majorité

musulman; le Gouvernement de la Chambre des 44 ne contrôlait pour sa part que les quartiers Est de Beyrouth, et le Mont-Liban, où les fils des commerçants s'étaient réfugiés, et, dans leurs villas, défendaient les valeurs traditionnelles et la culture occidentale en dansant le Rock'n-Roll.

Le Chéhabisme consiste justement dans cette constatation, ou cette affirmation que la division confessionnelle du pays n'est pas la raison unique, ni même la raison principale de 1958, qu'elle n'est qu'un aspect, une conséquence ou une coloration prise par un clivage d'un autre ordre et d'une autre nature, économique et sociale. Et qu'il faut remédier à ce clivage pour éviter un nouveau 58 et atténuer les divisions confessionnelles.

Cela ne saurait être accompli par le « système » des confessions. Dans la chaleur de 1958, le général commandant en chef l'armée, porté au pouvoir par une Chambre enfiévrée en mal d'un Président, avait théoriquement le choix entre trois solutions : la dictature militaire, le retour pur et simple au système, le rétablissement de celui-ci, mais en même temps le déclenchement d'un processus de réadaptation du système.

S'il refusa d'emblée la première solution, Chéhab semble avoir, dans les deux premières années de son mandat, hésité entre les deux autres. C'est par cette hésitation que s'explique l'extraordinaire épisode du 20 juillet 1960 : vingt deux mois après sa prise du pouvoir, estimant avoir accompli sa tâche en rétablissant le fonctionnement des institutions, Chéhab démissionna. La stupeur où le Liban tout entier fut ce jour-là plongé donna la mesure de l'immense respect de tous les citoyens, quelle que fût leur confession, pour « l'Ermite de Sarba ». Mais aussi l'affolement des politiciens suppliant l'officier qui leur disait son mépris révéla la fragilité de nos institutions. Pressé de toutes parts, littéralement forcé au pouvoir, Chéhab resta. Mais un événement politique unique venait de s'accomplir : par-dessus les leaders confessionnels, entre le soldat et la foule dignement silencieuse, un lien s'établissait, un contrat était conclu, au détriment du parlementarisme traditionnel.

Le départ de Chéhab en 1960 aurait sans doute ramené Béchara el Khoury au pouvoir. Le général confia lui-même, plus tard, à ses intimes que cette éventualité lui paraissait la plus vraisemblable. Car, Chéhab parti, Béchara el Khoury avait seul le poids, le crédit et le prestige nécessaires pour faire l'union des communautés et occuper la Présidence. Rien n'eût davantage illustré le retour au pacte de 1943 que le retour de l'homme qui en avait été l'artisan. Aussi bien, le départ de Chéhab en 1960 signifiait à un tel point retour au « système » de 43 que sa décision de rester n'avait de sens que

dans un dépassement de 43, ne pouvait signifier autre chose qu'une promesse de mutation du « système ».

Cette mutation n'est encore que potentielle. Refusant d'aller jusqu'au bout du Chéhabisme, Chéhab n'a pas apporté à nos institutions politiques la réforme qu'il a appliquée à nos structures économiques, sociales et administratives. Il s'est contenté de « court-circuiter » les institutions, tout en les maintenant et les magnifiant en apparence. Par là s'expliquent les tendances technocratiques du général, l'appel massif qu'il fit aux techniciens, la confiance qu'il leur témoigna sans réserve.

Ces techniciens représentent, sur le plan humain, ce qu'il y a peut-être de plus original dans le Liban d'aujourd'hui, et de plus précieux. Ils étaient totalement absents de la vie publique avant 1959, et Chéhab les recruta directement dans le secteur privé, ou parfois à l'Université. Trois traits les rapprochent les uns des autres : la jeunesse, la technicité et un même mépris pour les jeux stériles de la politique confessionnelle. Parachutés dans la citadelle, ils ont la conscience aiguë d'être l'épine dorsale du pays, de constituer la seule équipe capable d'administrer le développement, car seule, cette équipe nationale a, du développement, l'enthousiasme et la technique (82).

« Technocrates » ou « bureaucrates » ces hommes ne le sont devenus que parce que, dans le Liban d'aujourd'hui, ils ne peuvent être autre chose, et que le système leur ferme irrémédiablement les portes de la politique. Rendus ainsi disponibles, ils ont trouvé en Chéhab leur seule chance d'accomplissement, la seule possibilité pour eux de participer au Pouvoir. Mais ils ont conscience que le court-circuitage du système à leur profit ne saurait durer indéfiniment et qu'un retour au *statu quo* reste possible. A moins que technocrates et militaires ne succombent à la tentation qui toujours les attira les uns vers les autres. Alors, il en sera fait du système. Mais à quel prix !

Pour éviter la dictature et le *statu quo*, une réforme de notre parlementarisme s'impose. Ce que Chéhab a enlevé aux institutions politiques anciennes doit être rendu à des institutions rénovées, pour qu'à la dépolitisation de 1960 corresponde une repolitisation dans le cadre d'un régime parlementaire moderne, aboutissement de la réforme administrative, économique et sociale.

Il faut, en d'autres termes, effectuer le Chéhabisme, et aller jusqu'au fond de sa logique. Ce qu'il porte en germe est un programme politique qui peut, et doit, devenir une doctrine nationale, et être

(82) D'où les conflits qui souvent l'opposèrent à certains experts étrangers.

au Liban d'aujourd'hui ce que le Destour fut au Liban d'hier. Le Chéhabisme est un néo-destour en puissance, susceptible, s'il était développé en programme politique, de redonner à notre vie publique une tension vers des objectifs qui lui manquent depuis qu'ont été atteints ceux jadis définis par Béchara el Khoury. Le Chéhabisme c'est, en quelque sorte, une « nouvelle frontière ».

Elle est non pas reniement, mais dépassement de celle de 1943. On ne saurait dépasser le confessionnalisme en l'ignorant, bien plutôt en l'intégrant, en l'éclairant d'une lumière nouvelle, économique et sociale. C'est dire que ce dépassement ne saurait être que parlementaire, et refuser l'illusion du présidentialisme, solution impossible au Liban parce qu'elle ignore naïvement notre réalité confessionnelle (83). Mais, de même que le Destour fondait l'indépendance et le parlementarisme sur l'Union des Communautés, de même le Néo-Destour doit ajouter que cette union n'est durable qu'en tant qu'association de toutes les régions et de tous les groupes au développement. Alors que Béchara el Khoury établissait l'équitable représentation des confessions à tous les échelons du pouvoir, le parti du développement doit réclamer une représentation à base économique et sociale. Ainsi le confessionnalisme ne sera pas la donnée première de notre parlementarisme : une donnée nouvelle, économique et sociale doit y faire irruption, absorber le confessionnalisme et tranfigurer le régime parlementaire.

On voit difficilement un autre remède au mal congénital de nos institutions actuelles, un autre moyen de les sortir de leur impuissance à dégager une majorité stable, fondée sur un « two party system ». Une telle structure binaire est, aujourd'hui, irrémédiablement bloquée. Elle ne peut exister que dans le cadre étroit d'une même communauté et ne peut se prolonger aux autres : bloc national et Phalanges sont partis chrétiens, presque exclusivement maronites, Jumlatistes et Arslanistes ne sont que clans menés par deux leaders druzes, de même que ne sont que sunnites les clans de MM. Saeb Salam et Rachid Kéramé.

Pour que ces divers bipartismes se rejoignent en un bipartisme national multiconfessionnel, pour qu'il n'y ait plus autant de bipartismes que de communautés, une réforme électorale s'impose (84). Elle doit substituer au scrutin actuel de liste majoritaire simple avec panachage un nouveau mode de scrutin, susceptible de doter le pays d'un parlement véritable, siège de la représentation non seulement confessionnelle, mais nationale.

(83) Cf. chapitre 2, section 3, § 2.

(84) II^e partie, chapitre I^{er} : La représentation nationale.

CHAPITRE IV

Les données éducationnelles.

« Leur sourire dédaigneux m'est aussi doux que la rage de leurs épouses majestueuses. »

Philippe SOUPAULT : « Littérature et le reste ».

Le sujet relatif à la culture au Liban a une résonance sentimentale, tant est vivace la légende de Cadmus qui, dit-on, inventa l'alphabet. « Liban, foyer de culture », « montagne inspirée »... de tels slogans sont si fortement ancrés dans les esprits que les mettre en doute apparaît sacrilège. Et pourtant le doute s'impose, tant est préoccupante la réalité que tous ces mythes cachent.

En effet, la situation culturelle du Liban apparaît de prime abord favorable par rapport au reste du monde arabe. On connaît mal la proportion d'alphabètes, et on entend couramment citer le taux de 80 % à 85 %. Les estimations de l'Unesco sont plus modérées, mais font nettement apparaître la situation privilégiée du Liban.

Pour un libanais, s'instruire c'est faire acte de fidélité aux plus anciennes traditions, satisfaire son plus vieil atavisme phénicien. Et l'on sait que sous les Romains, l'école de Droit de Béryte, l'ancienne Beyrouth, était l'une des plus fameuses de l'Empire. Plus près de nous, les auteurs libanais ont été les pionniers de la Renaissance Arabe qui marqua, au XIX^e siècle, un renouveau culturel arabe après des siècles de torpeur ottomane. Aujourd'hui enfin, le Liban présente ce cas exceptionnel d'un pays à base linguistique et culturelle arabe, mais où une partie très importante de la population parle au

RATES IN THE ARAB COUNTRIES

Country	% Literates	% Illiterates	Year	Rank
Aden	1 - 5	95 - 99	1950	12
Algeria	15 - 20	80 - 85	1950	5'
Bahrein	25	75	1959	4
Iraq	11	89	1947	9
Jordan	15 - 20	80 - 85	1950	5"
Kuwait	34	66	1957	2
Lebanon	45 - 50	50 - 55	1950	1
Libya	13	87	1954	8
Morocco	10 - 15	85 - 90	1950	7
Qatar	5 - 10	90 - 95	1950	10
Saudi Arabia ..	1 - 5	95 - 99	1950	12'
Sudan	7	93	1956	11
Syria	25 - 30	70 - 75	1950	3
Tunisia	16	84	1956	6
U.A.R.	20	80	1947	5
Yemen	1 - 5	95 - 99	1950	12"

Reference : U.N.E.S.C.O. : World Communication : press, radio, television, and film (U.N.E.S.C.O., 1964).

moins une langue étrangère, le français ou l'anglais (85), souvent les deux, et s'y exprime ordinairement et spontanément. Une vie intellectuelle, sociale et artistique trilingue, anime Beyrouth et lui donne un cachet cosmopolite et brillant qui attire et séduit l'étranger.

Ce cosmopolitisme semble avoir trouvé son symbole dans le festival de Baalbeck : alors, dans la chaleur sensuelle des nuits de juillet jaillissent, des temples immémoriaux de Jupiter et de Bacchus, symphonies de Wagner, drames de Shakespeare, rythmes folkloriques arabes, poèmes de Georges Schéhadé et tragédies du Grand Siècle français.

Mais seuls les acteurs et les dieux communient au sacrifice : l'assistance, pourtant nombreuse, y est dépassée, écrasée et n'y prend aucune part. Pour elle, hélas, Baalbeck est surtout une fête du snobisme, l'occasion annuellement attendue par les épouses des commerçants d'étaler robes et bijoux de Paris. Les initiés ne s'y méprennent pas, qui savent bien que le public de Shakespeare et Wagner à Baalbeck en juillet, est celui-là même qui, en décembre au Casino, applaudira Gilbert Bécaud et le yé-yé.

Peut-on parler de « culture libanaise » ? Peut-être avons-nous été une voie de passage pour trop d'influences, avons-nous connu trop

(85) Sélim Abou, « Le bilinguisme arabe-français au Liban », P.U.F., 1962.

de civilisations, peut-être sommes-nous trop civilisés pour avoir pu forger notre personnalité et notre indépendance culturelles, notre culture. La génération qui a aujourd'hui moins de trente ans le sent bien. Née sous le mandat, elle a grandi sous l'influence culturelle française, puis elle a appris le nationalisme arabe et doit maintenant s'accommoder de l'américanisme. De ces éléments épars, elle doit refaire son unité mentale; de toutes ces forces centrifuges, reconstituer un Liban qui ne soit pas culturellement un Liban déraciné.

Tâche immense tant est lourd le poids des négligences et des compromissions passées. Le même laisser-aller qui déséquilibra notre économie se retrouve sur le plan de notre « Education Nationale ». Nous en tenterons ici la description et l'interprétation politique.

SECTION I

DESCRIPTION DU SYSTEME LIBANAIS D'EDUCATION

Cette description révèle dans le système trois faiblesses essentielles, qui coïncident avec ses trois données de base : la faiblesse de l'enseignement public par rapport à l'enseignement privé; la faiblesse de l'enseignement national par rapport à l'enseignement étranger; la faiblesse de l'enseignement technique par rapport à l'enseignement dit « général ».

A. — ENSEIGNEMENT PUBLIC - ENSEIGNEMENT PRIVÉ.

La faiblesse du premier se retrouve à tous les niveaux : primaire, secondaire et supérieur.

Pour l'année scolaire 1962-1963, les effectifs de l'enseignement primaire public et privé au Liban étaient les suivants (86) :

<i>Secteur</i>	<i>Nombre total d'élèves</i>
Public	77.998
Privé	125.258
TOTAL	203.256

Les écoles primaires privées sont de niveaux extrêmement inégaux : 800 d'entre elles sont gratuites, et subventionnées par l'Etat à raison de 60 L. L. par élève et par an. La grande majorité en est

(86) Chiffres communiqués par le Ministère de l'Education Nationale.

tenue par des ordres religieux charitables. En 1964, ces subventions étaient, au total, de 4 millions de L. L., chiffre qui serait plus élevé encore si une grande partie des demandes de subventions n'étaient pas rejetées du fait que les écoles qui les formulent (100 à 150 écoles) ne satisfont pas aux conditions légales de salubrité et autres... (87). Il est en tout cas intéressant de constater que ce chiffre excède celui du total des crédits prévus au chapitre 6 : « formation des maîtres, et écoles normales », du budget de fonctionnement du ministère de l'Education nationale. Le Budget du ministère se décompose d'ailleurs comme suit :

Titre 9. — Education Nationale.

		Fonctionnement	L.L.
Chapitres 1 et 2		Administration centrale	7.768.200
Chapitre	3	Enseignement primaire	34.696.500
—	4	Enseignement professionnel et technique.	3.277.400
—	5	Enseignement secondaire	4.128.900
—	6	Formation des maîtres et écoles normales.	3.617.200
—	7	Sports et scoutisme	1.806.300
—	8	Bibliothèque Nationale	174.600
—	9	Antiquités	740.400
—	10	Conservatoire national de musique ...	650.600
			56.860.100
		Equipement	
Chapitres 1 et 2			625.000
Chapitre	3		750.000
—	4		1.200.000
—	5		225.000
—	6		100.000
—	7		228.000
—	8		55.000
—	9		2.346.000
—	10		10.000
			5.539.000
		Total général	+ 56.860.100
			5.539.000
			62.399.100 L.L.

(1 \$ des E.U. $\mp$ $\approx$ 3 L.L.)

Les écoles primaires privées gratuites continuent en tout cas de subsister, dispensant un enseignement en général fort médiocre, mises à part quelques rares exceptions. Cela est dû, dans une très large mesure, au niveau très bas du personnel enseignant qui reçoit des traitements de misère : dans le journal *L'Orient* du 14 février

(87) VALIN, « Les instituteurs publics et leur formation dans les écoles normales », Rapport au Ministère de l'Education Nationale, 1964.

1964 on lit que « les instituteurs des écoles privées primaires gratuites réclament le relèvement de leur traitement de 85 à 150 L. L. (150 à 250 francs environ) par mois »; et, à la même page du même numéro de ce journal, une petite annonce offre « 225 L. L. par mois à une bonne sachant « parfaitement » cuisiner et repasser ».

La situation des instituteurs des écoles privées primaires payantes prévue par la loi du 15 juin 1956 est moins défavorable : 205 à 505 L. L. par mois, selon le diplôme détenu par le titulaire, pour un instituteur à plein temps (24 à 30 heures d'enseignement par semaine) en classe de 7^e. Il semble en tout cas difficile d'améliorer cette situation en relevant les droits de scolarité, déjà exorbitants. Voici à cet égard quelques chiffres relatifs au collège des Pères Jésuites où les droits perçus sont, par rapport à d'autres institutions, modérés.

COLLÈGE NOTRE-DAME
DE JAMHOUR
et
PETIT COLLÈGE

GRAND COLLÈGE	
<i>Scolarités.</i>	par an L.L.
Philo et Math.-Elém.	700
Classe de 1 ^{re}	660
Classe de 2 ^e	630
Classe de 3 ^e	540
Classe de 4 ^e	510
Classe de 5 ^e	490
Classe de 6 ^e	450
Classe de 7 ^e	420

PETIT COLLÈGE		
<i>Scolarités.</i>	par an L.L.	L.L.
Classe de 8 ^e	330	
Classes de 9 ^e et 10 ^e	310	
Classes de 11 ^e et 12 ^e	280	
Fournitures pour les classes de 10 ^e à la 12 ^e	20	
Bibliothèque		5

GRAND COLLÈGE	PETIT COLLÈGE	
<i>Frais accessoires :</i>		
Gymnastique, utilisation des terrains de sport, jeux, inspection médicale, journal, etc. . .	Gymnastique, jeux, inspection médicale, journal, etc.	L.L. 70
<i>Demi-pensionnaires :</i>		
Cat. A (repas fourni par le Collège)	Cat. A (repas fourni par le Collège)	par an L.L. 375
Cat. B (Utilisation réfectoire) .	Cat. B (Utilisation réfectoire) ..	25
Autobus, surveil., assur.	Autobus, surv., assur. 2 fois par jour : 35 × 3 4 fois par jour : 70 × 3	105 210
<i>Pensionnaires :</i>		
Pension, lessive, autobus (jours de congé), chauffage, etc. . .	Pension, lessive, autobus (jour de congé), chauffage, etc.	1.300
<i>Frais secrétariat :</i>		
Droit d'inscription	Droit d'inscription	10
<i>Leçons de musique :</i>		
Piano, violon, guitare, accordéon, par mois		35

Cela signifie que les frais de scolarité représentent une proportion très considérable des ressources d'une famille moyenne, et l'on se demande comment un chef de bureau dans l'administration, dont le traitement varie de 505 L. L. à 680 L.L. par mois parvient à équilibrer son budget s'il a deux enfants à l'école privée. Car, il n'a pas, s'il tient à donner à ses enfants une instruction à peu près valable, l'alternative de les envoyer à l'école primaire publique. Elle est gratuite, certes, mais l'enseignement y est tellement misérable que ce n'est qu'en désespoir de cause qu'on y envoie ses enfants. Ils rejoignent alors deux catégories d'élèves appartenant soit à des familles très indigentes, soit à des communautés religieuses dont le nombre des écoles privées gratuites est insuffisant pour satisfaire à toutes les demandes d'inscription.

Sur les 8.000 instituteurs des écoles publiques primaires et complémentaires, un millier, soit 12 % seulement, sont diplômés de l'école normale (88). Encore ne restent-ils pas longtemps dans l'enseignement et se dirigent-ils souvent vers l'administration. Sur les 7.000 instituteurs non diplômés, 3 à 4 % seulement sont titulaires du Baccalauréat II^e partie, 15 à 25 % du Baccalauréat I^{re} partie. La masse, 70 % environ, n'a que le brevet élémentaire. Souvent même, le brevet n'est pas requis, et l'on recrute des « contractuels » non titulaires de ce diplôme pour les villages éloignés.

Sur le plan de l'enseignement secondaire, les mêmes observations sont à faire et le même déséquilibre entre les écoles publiques et les écoles privées se retrouve, mais il atteint des proportions absolument extraordinaires :

Année scolaire 1962 - 63 :

Secteur	Nombre d'écoles	Nombre d'élèves (89)	Nombre de professeurs
Privé	212	78.357	4.238
Public	20	3.959	341

Autrement dit l'écart entre les nombres respectifs des écoles secondaires dans les deux secteurs est du simple au décuple en faveur du secteur privé. De même pour le nombre de professeurs. L'écart entre les nombres des élèves est de 1 à 20. Et pour juger de la supériorité qualitative de l'enseignement privé sur l'enseigne-

(88) VALIN, *op. cit.*

(89) Renseignements communiqués par le Ministère de l'Education Nationale.

ment public, il n'est que de considérer les résultats au Baccalauréat tels que portés au tableau suivant, qui fait en outre apparaître le grand nombre de candidats « libres », n'appartenant à aucune école et étant par conséquent de scolarité anormale :

Examens officiels (90) (1^{re} session 1963) :

Examen	Etablissements	Nombre de candidats	Nombre de candidats reçus
Baccalauréat 1 ^{re} partie série scientifique	Publics	506	78
	Privés	1.823	479
	Candidats libres	717	43
Baccalauréat 1 ^{re} partie série littéraire.	Publics	349	74
	Privés	1.655	455
	Candidats libres	878	66
Baccalauréat 2 ^e partie série philosophie	Publics	153	59
	Privés	623	230
	Candidats libres	436	81
Baccalauréat 2 ^e partie série mathématiques	Publics	192	86
	Privés	376	193
	Candidats libres	202	31

Quant à l'enseignement supérieur, sur les 7 établissements qui existent, un seul est public : l'Université Libanaise (6.003 étudiants). Tout le reste est privé :

Université Saint-Joseph 1998 étudiants
 Université Américaine de Beyrouth 2970 »

(90) Tableau communiqué par la Direction générale du Ministère de l'Education Nationale.

Université Arabe	1003	»	
Centre d'Etudes Supérieures	834	»	(91)
Académie Libanaise des Beaux-Arts	300	»	

B. — ENSEIGNEMENT NATIONAL - ENSEIGNEMENT ÉTRANGER.

L'importance de l'enseignement privé au Liban a pour corollaire l'importance de l'enseignement étranger. Cela est dû d'abord au fait que les écoles privées sont en grande partie dirigées et contrôlées par des ordres religieux chrétiens dont certains sont à recrutement fortement étranger, français notamment (92).

L'entreprise la plus considérable est à cet égard celle de la Compagnie de Jésus dont l'activité au Liban, après l'interruption de 1775, reprit en 1831 et dont la « vice-province » du Moyen-Orient dépend de la « province de Lyon ». Cet ordre gère, au Liban, un ensemble éducationnel complet et fort important, puisqu'il comprend toutes les classes primaires et secondaires, et une université formée d'une Faculté de Droit et des Sciences Economiques, un Institut de Sciences politiques, une faculté de médecine et de pharmacie, une école supérieure d'ingénieurs, un institut de lettres orientales et une faculté de théologie. De là est sorti une partie très importante de ce qui constitue « l'élite » libanaise, et la majorité des cadres supérieurs administratifs, judiciaires et politiques du pays.

L'autorité de l'ordre sur l'Université s'exerce à travers un Conseil de l'Université présidé par un recteur Jésuite, et composé de tous les Chanceliers des facultés, tous Jésuites également. De même, chaque faculté a son Conseil, présidé par le Chancelier. Celui-ci est censé n'avoir que des attributions d'ordre administratif, la direction technique de la faculté étant, dans le cas de la faculté de droit notamment, assurée par un directeur non ecclésiastique, représentant la faculté de droit de Lyon. Mais en fait, à travers le biais administratif, le pouvoir de la Compagnie de Jésus reste très grand, et l'actuel chancelier de la Faculté de Droit, par exemple, exerce en même temps les attributions du Directeur. Force donc est de reconnaître

(91) M. BASHUR, « The role of two western universities in the national life of Lebanon and the Middle East », Thèse, Chicago, 1964. Les chiffres concernant l'U.S.J., l'A.U.B. et l'Université Libanaise nous ont été communiqués par ces trois établissements.

(92) Les principaux ordres religieux à recrutement fortement étranger et qui contrôlent de larges secteurs de l'enseignement privé sont ceux des Jésuites, Lazaristes, Maristes, frères des écoles chrétiennes, dominicains, franciscaines de Marie, St-Joseph de l'Apparition, Carmélites, sœurs de Besançon. A cette liste impressionnante s'ajoute également le « collège protestant français ». L'énumération de toutes ces institutions serait presque comique si leur influence ne s'étendait pas à une partie très importante de la jeunesse du pays.

que l'Université Saint Joseph, étant contrôlée et gérée par les Pères Jésuites, eux-mêmes en majorité non-libanais (93), obéit à un centre de décision non libanais également, que ce soit le « provincial de Lyon » ou le « Général » de l'ordre à Rome (94).

Il en est de même du Centre d'Etudes Supérieures, avec ses deux écoles : l'Ecole des Lettres et le Centre d'Etudes Mathématiques. Ils sont tous deux rattachés à l'Université de Lyon, et en son nom délivrent licences ès-lettres et de mathématiques. Subissant le contrôle très étroit de la mission culturelle française, qui est en fait un service de l'Ambassade de France, le Centre d'études supérieures est le seul établissement français d'enseignement supérieur non contrôlé par les Jésuites.

De même que le Centre et l'U.S.J. évoluent dans l'orbite culturelle française, de même l'American University of Beirut est, comme son nom l'indique, d'inspiration américaine. En 1862 en effet, Dr. Daniel Bliss, membre de la mission évangélique américaine dite de Syrie fonda le « Syrian protestant college » grâce à de généreuses donations qu'il avait recueillies aux Etats-Unis (95). Le 24 avril 1863, l'Etat de New York approuva la charte du nouvel établissement dont la faculté des arts et sciences débuta pratiquement ses activités en Automne 1866. Le 18 novembre 1920, par décision du Conseil d'Administration de l'Université de l'Etat de New York, une nouvelle dénomination « American University of Beirut » fut adoptée par le Syrian Protestant College.

Le caractère non national de l'A.U.B. est double. En ce qui concerne la gestion tout d'abord, l'organe suprême est le Conseil d'Administration ou « Board of Regents » qui siège à New York, et qui nomme le Président de l'Université, lui-même assisté de trois Vice-Présidents. Le Président, agent du Conseil à New York, a des pouvoirs plus larges que ceux du Recteur de l'U.S.J., ce qui accroît d'autant l'influence de New York sur Beyrouth. Et les doyens des facultés de l'A.U.B. sont beaucoup moins puissants que les chanceliers Jésuites. La structure de l'A.U.B. est ainsi beaucoup plus centralisée que celle de l'U.S.J., le sommet de la pyramide étant New York (96).

Quant au recrutement des élèves de l'A.U.B., il est également en très grande partie non libanais. Alors qu'environ 3/4 des étudiants

(93) Une certaine libanisation du personnel des pères Jésuites semble se dessiner depuis quelque temps. Ainsi le Vice-provincial est actuellement un libanais.

(94) Et ce malgré la tendance récente vers une plus grande libanisation de l'enseignement du droit. On verra plus bas ce qu'il en est.

(95) The American University of Beirut Catalogue.

(96) M. BASHUR, *op. cit.*

de l'U.S.J. sont libanais, 1/3 seulement le sont à l'Université Américaine (1080 sur 2970), les 2/3 restants sont formés, en très grande majorité de jordaniens (401), palestiniens (173), pakistanais (128), iraniens (132), etc., à la recherche d'un enseignement qu'ils ne trouvent pas chez eux. Le fait qu'ils s'adressent à l'Université Américaine plutôt qu'à l'U.S.J. provient sans doute de ce que l'influence politique et culturelle française au Moyen-Orient se limite aujourd'hui au Liban, et que pour le reste de la région, la voie occidentale est surtout anglo-saxonne. D'autant plus que, par un protocole entre l'« International Cooperation Administration » et l'Université Américaine, celle-ci assure la formation des cadres administratifs et techniques des pays du Moyen-Orient, au titre de l'assistance technique américaine à ces pays.

Le fait que les étudiants arabes s'adressent de préférence à l'A.U.B. est, également, un signe du peu de considération qu'ils continuent d'avoir pour l'A.L.B.A. et l'Université Libanaise qui, si le niveau et la variété des études y étaient suffisants, seraient pourtant un pôle d'attraction culturelle pour la région.

Mais l'Université Libanaise est encore de création toute récente. Elle n'a été fondée qu'en 1952, à partir du noyau constitué par l'Ecole normale de l'enseignement secondaire créée en 1950. De nouvelles facultés ont été établies depuis pour le Droit, les sciences, les lettres et les sciences sociales. Comme on le voit, l'Université Libanaise n'offre pas encore la gamme complète des disciplines dont l'enseignement est requis dans une université moderne, et le fait que les études y sont données principalement en arabe oriente vers elle les étudiants monolingues qui par là-même ne sont pas une élite. Car l'état actuel des sciences arabes, dans les domaines juridique, politique, médical et autres, manifeste un tel retard par rapport à ce qu'il est dans les sociétés occidentales que l'enseignement en arabe à l'Université Libanaise s'en ressent : il est soit élémentaire, soit traduit, et donc de seconde main.

Il en est de même de l'Université Arabe, filiale de l'Université d'Alexandrie. Créée dans un climat de fièvre politique où s'affrontèrent égyptophyles et égyptophobes, cette institution se compose essentiellement d'une faculté de Droit qui octroie des licences permettant à leurs titulaires d'être engagés dans l'Administration. On examinera plus bas ce problème dans le cadre de ce qu'on appelle au Liban « la crise de l'enseignement du Droit ».

C. — ENSEIGNEMENT GÉNÉRAL - ENSEIGNEMENT TECHNIQUE.

Le passage de l'enseignement général à l'enseignement technique se fait à trois niveaux : celui du certificat d'études primaires,

qui est requis pour être admis aux études conduisant au certificat d'aptitudes professionnelles (3 ans) ou au brevet technique (4 ans); celui du brevet requis pour être admis aux études conduisant au baccalauréat technique (4 ans); celui du baccalauréat enfin qui habilite son titulaire à poursuivre à l'Université des études conduisant à la licence ou au doctorat dans des branches scientifiques ne relevant pas des sciences humaines.

La simple comparaison des chiffres suivants, relatifs à l'enseignement technique au Liban, avec ceux donnés plus haut pour l'enseignement général, donne une idée de la disproportion entre les deux secteurs et de la faiblesse du secteur technique.

Année scolaire 1962-63

Nombre de diplômes attribués

Enseignement technique (97)

Certificat d'aptitudes professionnelles : 0 (98).

Brevets techniques, y compris les brevets hôteliers : 106.

Baccalauréat technique : 11 baccalauréats hôteliers et aucun pour les autres spécialités vu la transition entre l'ancien et le nouveau régime des études. Pour ces spécialités, le chiffre pour 1962 était de 38.

Enseignement général (rappel)

Certificat d'études primaires : 20.860 (99).

Brevet d'études élémentaires : 2.581.

Baccalauréat 1^{re} partie (scientifique et littéraire) : 1.195.

Il n'existe que cinq écoles professionnelles publiques au Liban, auxquelles il convient d'ajouter l'école hôtelière, fonctionnant dans le cadre de l'Ecole des Arts et Métiers de Dekouané, près de Beyrouth. Les établissements privés sont au nombre de 174. Mais la Direction de l'enseignement technique déclare n'avoir aucun « chiffre sérieux » concernant le nombre de leurs effectifs. Quant à leur activité, la Direction la qualifie d'« incohérente », ces établissements recrutant leurs élèves grâce à « une publicité tapageuse qui induit le candidat en erreur » (100).

Dans l'enseignement supérieur, la majorité des étudiants se consacrent aux disciplines dites « humaines ». Pour l'Université Liba-

(97) Panorama de l'enseignement technique, *op. cit.*

(98) Nouvellement institué, ce diplôme ne commencera à être attribué qu'en 1965.

(99) Ministère de l'Education Nationale.

(100) Direction de l'enseignement technique : « Panorama de l'enseignement technique au Liban. »

naise, on peut dire que c'est le cas de tous les étudiants puisque les seules disciplines enseignées y sont le Droit, les sciences sociales, les lettres et la pédagogie. La grande majorité des étudiants se dirige d'ailleurs vers le droit : 4.130 étudiants (101).

La même prédominance des études générales se retrouve dans toutes les autres universités. Certes, l'Université Américaine n'a pas de faculté de droit, vu que le système libanais de droit est beaucoup plus proche du système français que du système anglo-saxon. Mais l'ensemble « arts and sciences » de l'A.U.B. même dans les disciplines scientifiques, est en fait basé sur l'idée fondamentale de donner une culture générale aux candidats beaucoup plus qu'une spécialisation technique.

Voici à cet égard un tableau comparatif intéressant les deux Universités (voir page 86) :

Il faut ajouter, qu'au Centre d'Etudes Supérieures, les effectifs de l'école des lettres sont plus de deux fois plus nombreux que ceux du centre mathématiques (580 contre 524). Quant à l'Université Arabe, ses quatre facultés se partagent de la façon suivante (102) :

Droit	377
Ingénieurs	33
Commerce	283
Lettres	320

On voit que le groupe le plus compact des étudiants de toutes les Universités se consacre aux études juridiques. En fait, il se développe entre les facultés de Droit une véritable concurrence, chaque établissement tendant à attirer plus d'étudiants que d'autres, ce qui se répercute fâcheusement sur le niveau des études.

Jusqu'en 1953, en effet, le seul établissement d'enseignement du Droit au Liban était la Faculté de Droit de l'Université Saint-Joseph. L'enseignement y était donné — et l'est toujours — principalement en français. Les étudiants obtenaient la licence en droit français de même que la licence en droit libanais, créée en vertu du décret n° 5514 du 7 juillet 1946. Le programme de celle-ci coïncidait, dans une très large mesure, avec le programme de la licence française, enseigné en français.

(101) La répartition des étudiants à l'U.L. est la suivante (1963-64) : Ecole normale : 385 ; Faculté des lettres : 791 ; Faculté de droit : 4.130 ; Faculté des sciences : 398 ; Institut des sciences sociales : 299.

(102) Année scolaire 1962-63.

Distribution of the total ennotted students at A.U.B. and U.S.J. by religion & field & study :

	A.U.B.				U.S.J.			
	Moslems	Greek orthod.	other christians	Total	Moslems	Catholics	other christians	Total
Arts & Sciences	64.8 (855)	67.8 (331)	66.3 (668)	62.8 (1,854)	—	—	—	—
Medicine & pharmacy.	7.2 (95)	10.0 (49)	11.1 (111)	8.6 (255)	23.7 (66)	18.1 (231)	19.0 (60)	19.1 (357)
Dentistry	—	—	—	—	1.8 (5)	2.0 (25)	5.0 (16)	2.4 (46)
Other Medicine	8.3 (83)	3.3 (16)	7.5 (76)	5.9 (175)	2.0 (8)	3.2 (41)	4.1 (13)	3.3 (62)
Law & political sciences	—	—	—	—	51.1 (142)	58.1 (740)	47.6 (151)	55.3 (1,033)
Engineering	12.4 (164)	17.4 (85)	12.1 (122)	12.6 (371)	9.3 (26)	6.9 (88)	10.7 (34)	7.9 (148)
Agriculture	9.3 (123)	1.5 (7)	3.0 (30)	5.5 (160)	—	—	—	—
Oriental Letters	—	—	—	—	11.2 (31)	7.7 (99)	13.6 (43)	9.3 (173)
Theology	—	—	—	—	—	4.0 (50)	—	2.7 (50)
Miscellaneous	—	—	—	4.6 (136)	—	—	—	—
TOTAL	106.0 (1,320)	100.0 (488)	100.0 (1,007)	100.0 (2,951)	100.0 (278)	100.0 (1,274)	100.0 (317)	100.0 (1,869)

Cela rendait très difficile la situation des étudiants non francophones qui se trouvaient par là même pratiquement privés du bénéfice des études juridiques. Aussi bien, en application du principe constitutionnel de la liberté de l'enseignement, l'Académie Libanaise des Beaux-Arts créa-t-elle en 1953 une Ecole de Droit, où l'enseignement était donné principalement en langue arabe.

Mais si l'enseignement du Droit est libre, *quid* de la valeur du diplôme octroyé à la fin des études ? C'est la question qui se posa lorsque commençaient à sortir les premières promotions de l'école de Droit de l'ALBA. La thèse des partisans de l'U.S.J. était que ce diplôme, vu le niveau des études, n'avait pas la valeur scientifique de la licence octroyée par l'U.S.J. Les partisans de l'ALBA répondaient en faisant valoir que celle-ci n'était qu'à ses débuts. Mais c'était surtout sur le plan politique que les arguments de l'ALBA étaient très forts. Ils étaient tirés du caractère en définitive étranger de l'U.S.J. En faisant prévaloir celle-ci sur l'ALBA, le Gouvernement eût en fait donné sa préférence à un établissement étranger alors même qu'une tentative nationale commençait à être entreprise.

Et cependant, contre l'ALBA, et malgré la grève de ses étudiants, le Gouvernement prit le parti de l'U.S.J. Dans la fièvre de 1958, un décret fut pris ordonnant la fermeture de la nouvelle école.

Après les émeutes de 1958, le problème continua de se poser. La nouvelle équipe au pouvoir tenta de le résoudre en l'élargissant. Après tout, il s'agissait moins de vider une querelle entre partisans et ennemis des Jésuites que de concilier trois impératifs fondamentaux : le premier scientifique commandait le maintien de la Faculté de l'U.S.J. vu la qualité des études dans cet établissement ; le second était juridique : la liberté de l'enseignement consacrée par l'article 10 de la constitution ; le troisième politique : l'absolue nécessité de permettre aux jeunes libanais non francophones — en majorité non-chrétiens — de recevoir, s'ils le désirent, une formation juridique.

Aussi bien, le décret-loi n° 4 du 5 janvier 1959 maintient la fermeture de l'Ecole de l'ALBA. Mais le même texte crée une nouvelle Faculté de Droit dans le cadre de l'Université libanaise, dans laquelle seront réintégrés les élèves en cours de formation à l'ALBA, sous réserve de leur succès à un examen de contrôle spécialement organisé à cet effet par le Ministère de l'Education Nationale. De même les diplômes de l'ALBA pour les années 1957 et 1958 voient leur diplôme reconnu comme licence en Droit, à condition de réussir à un examen de contrôle.

Ce règlement fut complété par le décret n° 2516 du 14 novembre 1959, réorganisant l'enseignement du Droit au Liban, dans le sens

d'une « libanisation » de la Faculté de Droit de l'U.S.J. Ce texte portait en effet création, à la Faculté de Droit de l'Université Libanaise, de deux sections : une section A, octroyant une licence Libanaise, et une section B qui n'était autre que la Faculté de Droit de l'U.S.J., maintenue, mais intégrée à l'Université Libanaise. La section B continuait d'octroyer la licence en Droit français et de jouir de l'autonomie de gestion exercée par les Pères Jésuites. Mais, en ce qui concerne l'octroi, par cet établissement, de la licence libanaise, un contrôle était assuré par l'Etat libanais qui déléguait aux examens des représentants des Ministères de l'Education Nationale et de la Justice. Ce compromis assurait une intégration de l'enseignement du droit dans le cadre de l'Université libanaise, et sauvegardait la personnalité de la Faculté de Droit de l'U.S.J. Celle-ci n'en gardait cependant pas moins un rattachement direct à la Faculté de Lyon en ce qui concerne les études conduisant à la licence française, qui coïncident elles-mêmes, en très grande partie, avec celles conduisant à la licence libanaise.

Mais à peine la crise soulevée par le conflit entre l'U.S.J. et l'ALBA était-elle réglée, qu'une deuxième apparaissait, résultant de la création dès 1958 d'une Faculté de Droit à l'Université arabe, encouragée par la R.A.U. et invoquant le principe de la liberté de l'enseignement. Les mêmes objections faites à l'ALBA furent faites à la nouvelle école. Elles étaient aggravées par le fait que celle-ci n'exigeait pas de ses étudiants le baccalauréat libanais, mais se satisfaisait du baccalauréat dit « unifié », parce que amalgamant la 1^{re} et la 2^e partie du baccalauréat. De niveau notoirement insuffisant, ce diplôme était octroyé par le Gouvernement de la R.A.U. présent à cette époque à Damas, à quelque 100 km de Beyrouth.

Si en 1958 l'ALBA fit valoir son caractère national pour répondre à ses ennemis, l'Université arabe parla, elle, d'arabisme : la libanisation de la Faculté de l'U.S.J. n'est qu'une illusion juridique, dirent ses partisans, et cet établissement garde un caractère français. Il n'exige d'ailleurs pas de ses étudiants le baccalauréat libanais, mais se contente d'un diplôme étranger, le baccalauréat français. Peut-on refuser le même traitement à un établissement arabe ? Celui-ci en tout cas, comme l'ALBA en 1953, n'attendit pas que fut tranchée la question de l'équivalence de ses diplômes, et commença d'opérer en 1959. Devant le refus du Gouvernement de fermer l'école, les avocats surexcités se mirent en grève en mai 1961. La grève dura huit mois.

Elle aboutit à la loi du 26 décembre 1961, portant organisation de l'enseignement supérieur privé, qui ne satisfît qu'incomplètement les grévistes, puisqu'ils ne cessèrent leur grève que deux mois

après sa promulgation. Le texte soumet la création de tout établissement d'enseignement supérieur privé au régime de l'autorisation préalable. Celle-ci est donnée à la Faculté arabe d'enseigner le droit. Mais seul l'Etat libanais peut octroyer le diplôme de licence et fixer le programme des études. Nul ne peut obtenir la licence en Droit libanais s'il n'est titulaire du baccalauréat libanais II^e partie. Cette condition entre en vigueur à dater du 1^{er} janvier 1964. A partir de cette date sont écartés le baccalauréat français et le baccalauréat dit unifié.

SECTION 2

INTERPRETATION POLITIQUE DES DONNEES EDUCATIONNELLES

Les données éducationnelles telles que décrites plus haut sont, avec les données historiques, confessionnelles, économiques et sociales, l'une des bases principales du régime politique libanais. Les maintenir dans leur état actuel, c'est admettre et consacrer la permanence du *statu quo* politique. Aussi, dans ce domaine comme dans le domaine économique et social, une réforme s'impose pour assurer la transition vers un ordre politique nouveau.

L'importance acquise au Liban par l'enseignement privé découle en droite ligne du confessionnalisme qu'elle renforce et perpétue. Il suffit d'ailleurs de lire la Constitution pour s'en convaincre : le même article qui consacre l'enseignement libre consacre en même temps l'enseignement confessionnel (103). Et l'immense majorité des établissements privés est tenue par des ordres religieux. Ainsi l'Ecole constitue au Liban un facteur très puissant, et combien néfaste, de cloisonnement confessionnel et est, à cet égard, un des principaux obstacles au développement d'une conscience civique nationale. Des systèmes parallèles, séparés par des cloisons étanches, existent, puisque la majorité des élèves de chaque système appartient à la communauté religieuse correspondante (104).

(103) Article 10 de la Constitution libanaise.

(104) Les établissements libanais d'enseignement, tenus par des autorités locales à caractère religieux sont, notamment : le « Collège de la Sagesse » (évêché maronite de Beyrouth) ; le « Collège des Apôtres » (ordre maronite les pères « Kremistes ») ; le Collège patriarchal grec-catholique ; « Al Makassed Al Khairiyé », contrôlé par un groupement confessionnel musulman sunnite ; « Al Amiliyé », contrôlé par un groupement chiite en grande partie financé par le leader chiite Rachid Beydoun, député de Beyrouth ; le Collège « Al Daoudié », druze ; le Collège des Trois Docteurs, orthodoxe.

Dans l'enseignement supérieur, un cloisonnement similaire apparaît. A l'U.S.J. par exemple, la grande majorité du recrutement est chrétienne et catholique : les communautés musulmanes sont très faiblement représentées : 70 % des élèves et étudiants sont catholiques, surtout maronites.

Le caractère religieux de l'Université Américaine est, quant à la gestion et l'esprit général de cette institution, moins net. Peut-être est-ce dû à son origine protestante et au souci très grand des adeptes de l'Eglise réformée d'éviter, au nom du libre arbitre, le dogmatisme que certains, à tort ou à raison, attribuent à l'organisation catholique. Peut-être est-ce également dû à l'optique régionale moyen-orientale qui est celle de l'A.U.B. par opposition à celle de l'U.S.J., plus exclusivement axée sur le Liban. Toujours est-il qu'à l'A.U.B., 50 % environ des élèves sont musulmans, et que le groupe le plus compact d'élèves chrétiens est formé par les grecs-orthodoxes.

REGISTRATION STATISTICS BY RELIGIONS

Alawite	1	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	2	3
Bahai	3	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	4	—
Buddhist	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—
Druze	60	9	1	1	1	1	1	1	14	1	1	87	80	4
Hindu	7	—	—	—	—	—	—	—	4	—	—	18	4	6
Jew	6	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7	6	1
Mormon	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Muslim Shii	131	2	6	—	—	—	—	—	—	—	—	230	222	1
Muslim Sunni	662	63	30	7	30	4	3	3	112	79	35	990	1,023	—
No Religion	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	1	—
Sabii	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	1	—
Sikh	—	—	11	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Non-Christians	875	75	42	10	42	5	4	4	177	115	1345	1,343	—	—
Armenian Catholic ..	9	—	—	—	—	—	—	—	3	—	—	13	10	—
Chaldean Catholic ..	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	2	—
Coptic Orthodox	8	12	1	10	5	—	—	—	—	14	50	81	59	—
Greek Catholic	56	5	2	2	2	1	1	1	12	10	530	77	517	—
Greek Orthodox	344	32	16	27	8	3	3	3	104	6	302	241	112	—
Gregorian	188	20	22	20	8	—	—	—	31	2	119	377	343	—
Maronite	65	9	2	2	2	—	—	—	36	6	129	121	7	—
Protestant	274	25	9	23	8	4	—	—	15	5	8	—	—	—
Roman Catholic	90	12	4	2	1	—	—	—	3	—	13	—	—	—
Syriac Catholic	4	—	—	1	—	—	—	—	4	—	—	—	—	—
Syriac Orthodox	7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Christians	1,048	115	57	77	35	8	5	5	236	44	1,625	1,500	—	—
Grand Total ..	1,923	190	99	87	77	13	9	9	413	159	2,970	2,843	—	—

Tableau communiqué par l'Université Américaine de Beyrouth. Il a été impossible d'obtenir la répartition des étudiants par confession à l'Université libanaise et à l'Université arabe.

Mais l'enseignement privé, indépendamment de son caractère religieux, entraîne une autre conséquence : à savoir son aspect « aristocratique » et beyrouthin. Il est payant et même parfois très coûteux, donc réservé surtout à Beyrouth et aux classes les plus favorisées économiquement, à savoir les classes commerçantes.

Le nombre d'élèves de l'enseignement primaire et secondaire, public et privé, comparé à la répartition approximative par région de la population totale est le suivant :

Liban — Enseignement primaire et secondaire :

Nombre d'élèves comparé à la répartition approximative par région de la population totale (105) :

Mohafazat	Population en 1.000	Elèves en 1.000	% d'élèves
Beyrouth	400	75,4	18,85
Mont-Liban	422	73,6	17,44
Total	822	149,0	18,13
Liban-Nord	338	55,2	16,33
Liban-Sud	238	31,5	13,24
Béqaa	228	31,0	13,59
Total Liban	1.626	266,9	16,41

Ceci étant, la répartition régionale des effectifs de l'enseignement primaire et secondaire entre les secteurs public (« officiel ») et privé, se présenterait comme suit :

(105) Mission I.R.F.E.D. : « Besoins et possibilités de développement au Liban. » Mission I.R.F.E.D., ministère du Plan, 1960-61. Ces chiffres sont de 1959 et ne coïncident pas exactement avec ceux communiqués par le ministère de l'Education Nationale pour une période ultérieure. La mission I.R.F.E.D. reconnaît d'ailleurs que les chiffres avancés par elle ne sont pas certains.

Liban — Effectifs scolaires de l'enseignement primaire et secondaire
Répartition régionale 1959 (106) :

Mohafazat	Enseignement	Effectifs	Répartition en % du total de la Région			
			garçons	filles	Total	Ecart entre garçons et filles
Beyrouth	officiel	11.658	6,40	9,06	15,46	
	privé	63.746	45,83	38,71	84,54	
	Total	75.404	52,23	47,77	100,00	4,46
Mont-Liban	officiel	25.147	22,82	11,34	34,16	
	privé	48.458	33,73	32,11	65,84	
	Total	73.605	56,55	43,45	100,00	13,10
Liban Nord	officiel	30.721	35,41	20,18	55,59	
	privé	24.538	22,27	22,14	44,41	
	Total	55.259	57,68	42,32	100,00	15,36
Liban Sud	officiel	21.897	49,94	19,42	69,36	
	privé	9.674	15,51	15,13	30,64	
	Total	31.571	65,45	34,55	100,00	30,90
Béqaa	officiel	16.502	38,84	14,29	53,13	
	privé	14.559	25,07	21,80	46,87	
	Total	31.061	63,91	36,09	100,00	27,82
Total	officiel	105.925	25,57	14,13	39,70	
	privé	160.976	31,64	28,66	60,30	
	Total	266.901	57,21	42,79	100,00	14,42

Au niveau supérieur, la « beyrouthinisation » est, pourrait-on dire, absolue, puisqu'il n'existe aucun établissement universitaire en dehors de la capitale; la majorité des étudiants sont des citadins issus par conséquent du secteur tertiaire. Notre « éducation nationale » est donc essentiellement bourgeoise : elle est ainsi faite qu'en sont exclus les secteurs primaire et secondaire, c'est-à-dire la périphérie. Elle est non seulement facteur de confessionnalisme, mais encore multiplicateur de sous-développement régional.

Quant à l'importance de l'enseignement étranger par rapport à l'enseignement national, elle constitue une des raisons principales de l'ouverture d'esprit des libanais aux langues et cultures étrangères, occidentales en particulier. Et cela est un facteur supplémentaire de libéralisme : son avance culturelle par rapport aux pays arabes, le Liban a conscience de la devoir à sa politique de la porte ouverte et n'est pas près de la perdre en adoptant l'autarcie de ses voisins.

Mais, il faut bien dire que ce libéralisme pro-occidental profite surtout à l'élément chrétien du pays. Et, selon qu'il s'agit d'une secte ou d'une autre, il signifie ouverture tantôt à la France, tantôt aux anglo-saxons. Protectrice traditionnelle des Catholiques au Levant, la France continue de recruter ses principaux amis chez les Catholiques, notamment les maronites, qui sont majoritaires dans les écoles d'influence française. Quant aux chrétiens non catholiques, en particulier les orthodoxes, ils n'ont pas les mêmes raisons historiques de francophilie et constituent le gros du bloc chrétien à l'Université Américaine.

On voit ainsi que l'importance de l'enseignement étranger par rapport à l'enseignement national vient superposer au clivage géographico-social binaire entre Beyrouth et la périphérie un véritable cloisonnement des mentalités. Et si quelque major Thompson tentait d'établir la géographie du cerveau libanais, il y relèverait pêle-mêle, sur une infrastructure libanaise, sédiments arabes, plissements français, synclinaux anglo-saxons...

Le déséquilibre enfin entre l'enseignement général et l'enseignement technique est en contradiction flagrante avec les nécessités du développement. L'insuffisance de cadres techniques qualifiés constitue un goulot d'étranglement permanent : alors que les 15.000 emplois nouveaux à créer chaque année doivent l'être surtout dans l'industrie, nos écoles et facultés continuent de produire des bacheliers et licenciés en Droit qui grossissent les rangs déjà compacts des avocats sans cause et autres chômeurs ou semi-chômeurs dits intellectuels. Ne trouvant pas de place dans l'économie, ils n'ont d'autre issue que l'Administration. Ils se font alors les clients de

tel ou tel leader politique et donc confessionnel, ou iront tout droit se blottir auprès de leurs chefs religieux, qui solliciteront pour eux des places dans les services publics. D'où les difficultés rencontrées dans toute entreprise d'assainissement de l'appareil administratif d'Etat, chaque effort réformateur étant souvent détruit par une injection nouvelle de ronds-de-cuir.

Aussi bien, une réforme profonde s'impose de notre éducation nationale. Elle doit être le prolongement et le moyen de la politique économique du développement qui, elle-même, porte en germe une mutation de nos structures politiques, une rénovation de notre régime parlementaire. Triple antidote aux trois maux décrits plus haut du système actuel d'éducation, elle doit tendre à la promotion de l'enseignement public, de l'enseignement national et de l'enseignement technique et professionnel.

Mais cette réforme ne saurait être qu'une œuvre de longue haleine. Pour des raisons politiques d'abord, toute action drastique et rapide est impossible : elle dresserait et unirait contre elle les forces confessionnelles et les intérêts étrangers. Pour des raisons techniques d'autre part, les établissements nationaux et publics ont un tel retard sur leurs homologues étrangers et privés qu'ils ne sauraient prétendre les suppléer, et que combattre aujourd'hui les écoles étrangères et privées serait une tentative proprement démentielle d'abrutissement national. La politique, la technique et le simple bon sens commandent que la réforme de l'enseignement se fasse par degrés et à un rythme conforme aux moyens disponibles.

Ce rythme doit être celui-là même du plan de développement. Du plan, la réforme de l'enseignement doit également partager l'esprit. Dans ce domaine, comme dans celui de l'économie, il n'existe pas d'alternative au libéralisme : l'Etat doit respecter la liberté de l'enseignement. Mais l'expérience de la crise de l'enseignement du Droit montre assez la nécessité, ici, d'une discipline : la liberté de l'enseignement a pour limite l'intérêt supérieur du pays qui consiste à avoir moins de demi-avocats et plus de contre-maîtres, et à empêcher que l'article 10 de la constitution ne soit un biais par lequel certains tenteraient de transformer le Liban en champ clos de rivalités qui n'ont rien à voir avec la culture. Nous devons, à l'Université, à l'école, mettre l'enseignement public au niveau du privé, et donner ainsi aux intéressés la possibilité d'un choix libre entre les deux secteurs. Cela nécessite un effort considérable, et par définition lent, de formation des maîtres, en même temps qu'une refonte des programmes fruit d'une véritable philosophie du Liban d'aujourd'hui et non assemblage d'éléments

épars copiés à des patrimoines culturels étrangers, admirables peut-être, mais pour nous, inadaptés. Une orientation professionnelle doit en outre donner aux jeunes la possibilité de se diriger vers les disciplines que leurs aptitudes et les besoins de l'économie appellent, choix que l'insuffisance de l'enseignement technique et professionnel limite aujourd'hui considérablement.

Réforme coûteuse, certes. Mais notre développement est à ce prix, qui ne sera possible que si nous comprenons enfin qu'il n'est investissement rentable qu'investissement humain.

DEUXIEME PARTIE

LES MÉCANISMES DU RÉGIME POLITIQUE LIBANAIS

Ayant mis en lumière les principales données de la vie politique au Liban, il s'agit maintenant d'examiner les institutions du régime politique proprement dites, d'en montrer le fonctionnement, d'en représenter la « mécanique ».

Mais notre propos n'est pas que descriptif : les mécanismes de notre régime politique ont-ils connu une évolution correspondant à celle de ses données ? Ou sont-ils, par rapport à ces dernières, en porte-à-faux ? Alors leur réadaptation s'impose : mais dans quel sens ?

A la fois analyse d'une situation et plate-forme pour un renouveau, tel sera ici l'angle sous lequel nous envisagerons successivement : la représentation nationale, le Gouvernement, l'Administration.

CHAPITRE PREMIER

La représentation nationale.

SECTION 1

NOTIONS GENERALES

Le parlementarisme libanais est centré sur l'idée de représentation des communautés confessionnelles proportionnellement à leur importance numérique dans le pays : ce confessionnalisme et cette proportionnalité sont dans nos lois et fondent nos mœurs. Ils nous conduisent naturellement à rejeter le bicaméralisme.

Un sénat qui se superposerait à l'actuelle Chambre des Députés serait, en effet, aujourd'hui, sans objet. Car que représenterait-il ? Le caractère territorialement unitaire du pays prive de sa justification un sénat de type américain, expression des différentes régions du pays dont plus d'un tiers de la population vivent dans la capitale. Comment d'ailleurs concilier l'égalitarisme qui préside à la répartition du nombre de sièges sénatoriaux américains avec la proportionnalité, revendication première des communautés libanaises, les plus nombreuses (maronites, sunnites) en particulier ? Ce que celles-ci attendent de toute assemblée politique, c'est qu'elle soit une miniature exacte de la structure confessionnelle du pays. Exigence première, assurée par la Chambre des Députés, et qui rend inutile un sénat.

A moins qu'on ne veuille que ce dernier soit une chambre de réflexion, un sénat conservateur. Comme si la Chambre des Députés n'était pas suffisamment conservatrice elle-même de l'ordre tradi-

tionnel. D'ailleurs, comment seraient désignés les membres d'une éventuelle Chambre haute ? Certains suggèrent qu'ils le soient par le Président de la République (107). Le simple énoncé d'une telle formule suffit à la faire rejeter. D'autres sont pour l'élection par un collège spécial, formé de notables locaux ou économiques (108) : ce deuxième procédé, plus sournois que le premier, n'est guère moins déconcertant. Il aboutirait à l'élection de personnages décoratifs certes, somptueux gérontes, dont la désignation dépendrait du bon vouloir des trois castes politiques — les chefs féodaux, les leaders confessionnels et les riches commerçants — qui tiennent déjà la Chambre des Députés et y siègent.

Monocaméral, le Parlement se compose de 99 députés (109), élus pour quatre ans au suffrage universel direct et secret. Est électeur tout citoyen libanais âgé de 21 ans, jouissant de ses droits civils et politiques et inscrit sur les listes électorales (110). La condition d'inscription sur les listes électorales est d'avoir son domicile dans la circonscription depuis six mois.

Est éligible tout électeur inscrit sur les listes électorales et âgé de 25 ans au moins. La loi détermine certaines inéligibilités et incompatibilités classiques. Ces dernières en particulier frappent les militaires, quel que soit leur grade, les fonctionnaires de l'Etat, des municipalités, des établissements publics et le personnel des sociétés concessionnaires, ainsi que les titulaires d'« emplois religieux rétribués par l'Etat » (111). Si une des personnes entrant dans ces catégories est élue député, elle est considérée comme démissionnaire d'office de son premier emploi à l'expiration d'un délai d'un mois après l'élection. Ces incompatibilités deviennent inéligibilités pour les militaires, les fonctionnaires administratifs des 1^{re} et 2^e catégories, les magistrats de toutes les catégories, les présidents et membres des Conseils d'administration d'établissements publics, les directeurs généraux de ces établissements, les caïmacams (sous-préfets, 3^e catégorie). Ces personnes ne redeviennent éligibles que six mois après leur démission effective. Ce délai est réduit à 15 jours

(107) Jacques TABET, « Le suffrage universel dans le monde et la réforme du régime libanais ». Deuxième édition « offerte dans toutes les librairies gratuitement par l'auteur ». Dans cet ouvrage, l'auteur-mécène propose la création d'un sénat de 30 membres dont la moitié serait nommée par le Président, et l'autre moitié élue par les députés !

(108) Gabriel MENASSA, « Plan de reconstruction de l'économie libanaise et de réforme de l'Etat ». Editions de la Société Libanaise d'économie politique, Beyrouth, 1948.

(109) Les modifications apportées à ce chiffre ont été, depuis l'indépendance, les suivantes : 77 (Loi électorale de 1950), 44 (Loi de 1953), 66 (Loi de 1957), 99 (Loi électorale du 26 avril 1960).

(110) Les militaires en activité sont privés du droit de vote.

(111) Il s'agit surtout des juges religieux.

dans le cas d'élection partielle ou d'élection générale consécutive à la dissolution de la Chambre.

Le corps électoral est convoqué par décret publié trente jours au moins avant l'élection, qui a lieu dans les 60 jours précédant l'expiration du mandat de l'assemblée sortante. En cas de dissolution de la Chambre, l'élection a lieu dans un délai n'excédant pas trois mois, à compter du jour de la dissolution (112). En cas d'élection partielle, cette dernière a lieu dans les soixante jours consécutifs à la date de la vacance du ou des sièges. Si la vacance précède de moins de six mois l'expiration du mandat de la Chambre entière, il n'est pas procédé à élection partielle.

Toute personne remplissant les conditions d'éligibilité peut présenter sa candidature dans n'importe quelle circonscription, mais dans une seule circonscription. La candidature doit être déclarée devant notaire quinze jours au moins avant la date de l'élection. Dans sa déclaration, le candidat désigne la circonscription où il se présente. Il dépose en outre une caution de 3.000 L.L. qui ne lui est restituée que s'il obtient 25 % ou plus des votes émis. Si, à l'expiration du délai de dépôt des candidatures, le nombre des candidats est égal à celui des sièges à pourvoir, les candidats sont élus d'office (113). Les candidatures déclarées ne peuvent être retirées que devant notaire, dix jours au moins, avant la date de l'élection.

SECTION 2

LE SYSTEME ELECTORAL

§ 1. — Le système actuel.

Le système électoral libanais se singularise parce qu'il repose sur le souci d'assurer la représentation proportionnelle non seulement des différentes régions du territoire, mais des multiples communautés religieuses dont se compose la population. Ainsi chaque circonscription se voit assigner un nombre total de sièges à leur tour sous-répartis entre les différentes communautés auxquelles appartiennent les électeurs de la circonscription, et ce conformément au tableau suivant, annexé à la loi électorale :

(112) Article 25 de la Constitution.

(113) Ainsi ont été élus, aux élections de 1964, tous les députés de Beyrouth, 1^{re} circonscription.

Ancien art. 1531^{ère} hypothèse

Défaut de tous les
défendeurs.

Opposition receva-
ble.

Réassignation
des non-opposants
sur opposition de
l'un des défen-
deurs constituait
un remède possible.

2^{ème} hypothèse

Défaut de quelques-
uns seulement des
défendeurs.

Réassignation

Défaut profit-
joint. Opposition
irrecevable.

Système nouveauA supposer l'appel irrecevableArt. 151. Al. 2

Réassignation dans
tous les cas.

Dans certains cas
jugement réputé con-
tradictoire.

Dans d'autres par
défaut.

Sur opposition de
l'un des défendeur
le remède tiré de
la réassignation
semble inutilisabl
(on a eu recours à
lui trop tôt.)

Conclusion :

REFORME

Cependant, l'article 27 de la constitution dispose qu'un député « représente toute la Nation ». Comment concilier cette proscription constitutionnelle du mandat impératif avec la nécessité politique de la représentation confessionnelle ? Tout notre système électoral est conçu pour répondre à cette question. Il n'est pas sûr que cette réponse soit heureuse.

Certes, le candidat est élu non seulement par les électeurs appartenant au même groupe confessionnel que lui, mais par tous les électeurs de la circonscription : autrement dit, les candidats maronites de la circonscription VII (Caza de Aley dans le Mont-Liban) sont également élus par les électeurs druzes. De même, les électeurs maronites votent pour les candidats druzes. C'est précisément pour permettre ce chassé-croisé interconfessionnel qu'a été adopté le scrutin de liste qui permet aux voix de chaque communauté de compter aussi pour les candidats des autres communautés. Les sièges à pourvoir étant répartis entre les divers groupes confessionnels vivant dans la circonscription, chaque liste comporte des candidats appartenant à diverses communautés et se battant chacun pour le ou les sièges légalement affectés à sa communauté. Ces candidats s'unissent dans la liste pour échanger entre eux les voix de leurs partisans respectifs. Ces derniers votent ainsi pour plusieurs candidats qui ne sont pas tous de leur propre communauté.

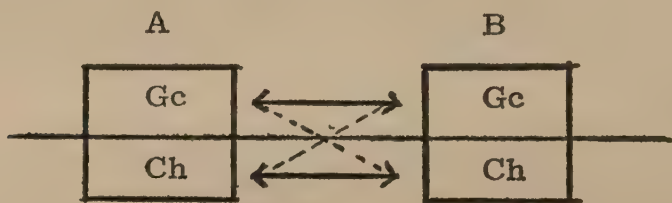
Mais pour que ce système, théoriquement satisfaisant, le soit en pratique, il faut que deux questions préalables soient résolues : l'une est relative à la pratique du panachage, l'autre au découpage et à la dimension des circonscriptions.

La législation électorale libanaise admet en effet le panachage, et par là-même, limite la portée du scrutin de liste. Certes, le panachage n'est possible que dans les limites d'une même communauté, et s'il tend à remplacer, sur le bulletin panaché, le nom d'un candidat par celui d'un concurrent pour le même siège, ou groupe de sièges, attribués à une même communauté. Ainsi les noms de Am1 et Am2 candidats maronites de la liste A pour la circonscription VII, ne peuvent être remplacés que par ceux de Bm1 et Bm2, ou Cm1 et Cm2, candidats maronites des listes B ou C opposées. Ils ne peuvent l'être par Bd1 et Bd2, Cd1 et Cd2, candidats druzes. Chaque bulletin, même panaché, ne peut porter plus de noms de candidats pour une communauté qu'il y a de sièges attribués par la loi à cette communauté.

Mais il peut en porter moins. L'électeur a le loisir de rayer de son bulletin autant de noms de candidats qu'il lui agréé et de ne voter en définitive que pour un seul candidat. Le panachage rétrécit par conséquent l'éventail multiconfessionnel du vote et

l'électeur peut ne désigner aucun des candidats qui n'appartiennent pas à sa confession propre. Souvent d'ailleurs, et à cause du panachage des candidats « indépendants », c'est-à-dire n'appartenant à aucune liste, se présentent et mènent le combat dans leur exclusif intérêt. Le scrutin de liste multiconfessionnel qui est, en principe, la règle, se rétrécit et l'uninominalisme monoconfessionnel apparaît (114).

Mais même lorsque le bulletin panaché renferme autant de noms que de sièges à pourvoir, si par exemple l'électeur, au lieu de supprimer complètement des noms de son bulletin, les a remplacés par des noms confessionnellement correspondants pris à la liste adverse, l'uninominalisme demeure. Car, du fait de la répartition légale des sièges entre les communautés dans chaque circonscription, chaque candidat d'une liste aura pour rival non pas la liste adverse dans son ensemble, mais, sur cette liste, le ou les candidats de la communauté correspondante. Soit deux listes opposées, A et B, dans la circonscription XI (Caza de Saïda, Liban-Sud), où deux sièges sont à pourvoir : Gc, grec-catholique, et Ch, chiite.



Il est évident que pour A Gc, grec-catholique, l'ennemi n'est pas principalement la liste B, ou le candidat B Ch, mais bien le candidat B Gc qui lui dispute le siège des grecs-catholiques. Souvent, il faut le dire, A Gc s'alliera en secret à B Ch et fera avec lui échange réciproque de voix, au détriment à la fois de B Gc, « colistier » de B Ch, et de A Ch, colistier de A Gc. Ces genres de trahisons électorales sont, hélas, chose fréquente. On dit qu'en matière électorale, comme en toute autre, l'honnêteté est, dans une large mesure, affaire de législation. On voit que, dans le cas libanais, le panachage est la félonie légalisée, organisée.

Abstraction faite du panachage, pour que l'élu soit représentatif non d'une communauté, mais de toutes les communautés de la Nation, il faut que le découpage des circonscriptions soit tel que,

(114) Aux élections législatives de 1964, tous les candidats pour les sièges sunnite, chiite et « divers » de Beyrouth II s'étaient présentés sous l'étiquette « indépendants ». Aucune liste ne s'était constituée.

dans chaque circonscription, l'importance numérique des électeurs de chaque communauté soit égale. On retrouve ici le débat traditionnel entre les partisans de la grande et ceux de la petite circonscription, de la grande liste et de la petite liste ou à la limite de l'uninominal.

Du point de vue de la représentativité multiconfessionnelle et nationale du député élu, il est évident que la grande circonscription présente, de prime abord, de très grands avantages. Car, plus la circonscription est grande — se confondant par exemple avec le Mohafazat (département) — plus il y a de chances qu'elle englobe des groupes confessionnels divers et importants. Au lieu que les circonscriptions XXI (Caza de Tripoli), XXIII (Caza de Zghorta) et XXIV (Caza de Koura) n'aient respectivement que 2 députés exclusivement sunnites, 3 maronites et 2 orthodoxes, on aurait une seule circonscription du Liban-Nord, groupant les circonscriptions XX à XXVI avec 20 députés couvrant trois communautés ensemble (sunnites, maronites et grecs-orthodoxes). Il sera alors techniquement difficile, sinon impossible, à un fanatique du maronitisme de se faire élire, de même que sera électoralement écarté tout sunnite, ou tout orthodoxe, misant sur l'extrémisme confessionnel de sa clientèle. Car, dans ce système, les voix des secteurs maronites influent sur les résultats des élections dans les secteurs orthodoxes et sunnites et *vice versa*.

La grande liste est donc un remarquable antidote à l'exploitation politique du fanatisme religieux, et oblige tous les candidats à la modération. Elle fut appliquée sous le mandat (arrêté du Haut-Commissaire, 8 mars 1922) et maintenue sous la présidence de B. el-Khoury. Elle eut pour résultat une réelle concorde parlementaire, reflet de la paix et de la modération confessionnelles dans le pays.

Mais à côté de ses immenses avantages, le système de la grande liste présente deux inconvénients majeurs : le premier est d'éloigner l'électeur de l'élus, de rendre difficile tout contact entre eux (115). Le second, plus grave encore, provient de ce que l'adoption de la circonscription - mohafazat consacre la puissance des grands propriétaires ruraux, des féodaux régionaux. Maîtres absolus de larges secteurs du mohafazat où leur clientèle les suit presque

(115) Alfred Naccache, ancien Président de la République : « Cette loi permet la constitution de listes d'une douzaine de candidats chacune contraignant ainsi l'électeur à élire des candidats qu'il ne connaît même pas. Cette loi est contraire à tous les principes de la démocratie et du bon sens », *Journal L'Orient*, 6 avril 1947.

aveuglément, ils peuvent reporter l'excédent de voix obtenues dans leur fief à tout le reste de la circonscription et enlever ainsi beaucoup de sièges, sinon tous les sièges. Ainsi, sous la présidence de M. Béchara-el-Khoury, Ahmed-el-Assad, seigneur du Liban-Sud, venait en force au Parlement, entouré d'hommes de paille à son entière dévotion car ils devaient leur siège à son bon plaisir. De même sur la Békaa régnait Sabri Hamadé.

Aussi bien, plus la liste est petite, plus elle réduit la force électorale des grands féodaux. Arrivé au pouvoir en 1952, après avoir, avec son groupe, forcé M. Béchara-el-Khoury à la démission, M. Camille Chamoun abandonna la grande liste. Cela favorisa beaucoup ses partisans et certains leaders traditionnels ne furent même pas élus. Aux élections de 1957 notamment, la petite liste facilita l'action des ennemis du chef druze, Kamal Jumblat, dont le leadership sur le Chouf lui fut ravi par un fier-à-bras grec-catholique, Naïm Moghabghab, créature de Camille Chamoun.

Si la petite liste atténue l'influence de la féodalité, elle accentue le sentiment confessionnel; car plus la circonscription est petite, plus elle a de chances de n'englober que les adeptes d'une seule religion, de n'être qu'un noyau pour un seul groupe confessionnel. Le duel Jumblat-Moghabghab, loin de signifier lutte entre la féodalité traditionnelle et la démocratie, n'était, hélas ! qu'un épisode des querelles ancestrales, malencontreusement réveillées, entre les druzes du Chouf, dont Jumblat est le leader et les chrétiens, corréligionnaires de Moghabghab. Ce dernier le paya cher : il fut bastonné à mort au cours d'une rixe provoquée par ses ennemis et périt comme il vécut, à la manière de 1860.

C'est dire que le système actuel de la petite liste ne résout que très imparfaitement le problème électoral libanais, et que la conciliation qu'il tente entre la représentation confessionnelle et l'interdiction du mandat impératif est très approximative. On peut même dire que, des deux formules extrêmes : grande liste, facteur de féodalité et scrutin uninominal, prime au fanatisme confessionnel, loin de cumuler les avantages, la petite liste additionne les inconvénients.

En effet, les circonscriptions actuellement adoptées, coïncident avec les cazas, ou sous-préfectures. Ce nouveau découpage n'a que partiellement entamé la puissance du chef féodal. Dans le caza où se trouve son fief, il reste omnipotent. Et si, dans les autres, sa puissance a été réduite, il n'est pas sûr que cela ne soit pas au profit de féodalités nouvelles, guère plus sympathiques que les anciennes, et exercées par des « abadayes » ou petits notables locaux. Libérés

de l'autorité qu'exerçait le « bey » du Mohafazat, ces parvenus de la politique n'ont souvent même pas ce vernis qu'avait à la longue acquis le bey et qui allait parfois jusqu'à un réel « style » politique, une distinction et une tolérance d'assez bon aloi.

N'ayant ni le prestige ni l'autorité du bey, les petits roitelets du caza sont par nature dociles au pouvoir central, quel qu'il soit. Ils seront particulièrement sensibles aux désirs du Mohafez (préfet), tâcheront de se faire bien voir du commandant militaire de la région ou du chef de la gendarmerie, et essaieront par tous les moyens de répandre la rumeur qu'ils ont l'oreille des gouvernants. Ceux-ci pourront, en face de leaders aussi peu résistants, ou par leur intermédiaire, intervenir plus aisément dans les élections. Au lieu qu'au temps de la grande liste, il leur fallait davantage tenir compte du bey dont le prestige était tel qu'il ne craignait pas, si besoin était, de braver le Mohafez et de tenir tête au pouvoir central.

Friands de l'appui du pouvoir, les nouveaux petits féodaux ne le sont pas moins d'un autre moyen d'influence : l'argent. Certes, la corruption est un des grands fléaux politiques des sociétés orientales et a toujours joué un rôle important dans les élections libanaises. Au temps de la grande liste on achetait souvent sa place dans la liste car le chef de liste était tenté de monnayer son influence. Mais avec le système actuel de la petite liste, la corruption se fait à une bien plus grande échelle : il s'agit pour le chef de liste non seulement de profiter de son influence, mais, par l'argent, de l'alimenter et de la maintenir contre un éventuel concurrent qui peut apparaître brusquement et détrôner le fragile roitelet. Le bey pouvait, s'il le voulait, taxer ses colistiers. Mais cela restait, pour ainsi dire, subsidiaire ou accessoire, et vu sa propre situation politique et financière, il restait en définitive maître du colistier taxé. Aujourd'hui c'est l'inverse : celui qui paie, et qui souvent est un étranger à la région, tient le chef de liste à moins que celui-ci ne trouve un plus payant. En somme, les grandes féodalités terriennes n'ont été réduites qu'au profit des petites féodalités de village et, par delà ces dernières, des commerçants de Beyrouth. Ceux-ci sortent ainsi de la capitale, s'achètent des sièges régionaux et « représentent » des circonscriptions aux problèmes desquelles ils sont étrangers. Les exemples sont légion et l'on pourrait citer des noms, avancer des chiffres. L'auteur de ces lignes connaît personnellement un cas où un commerçant de Beyrouth avait acheté sa place dans une liste du Sud pour 300.000 L.L. Quelques jours avant le scrutin, un autre commerçant de Beyrouth, affairiste bien connu d'ori-

gine damascène, paya le double. Il fut pris et représente aujourd'hui la Nation libanaise au Parlement.

Quant au confessionnalisme, il est illusoire de penser que le scrutin de liste dans le caza en limite les conséquences fâcheuses. Un simple regard au tableau de répartition des sièges selon les circonscriptions montre que ce n'est qu'exceptionnellement (IV Baabda, VI Chouf, VII Aley, XVII Zahlé, XVIII Békaa-Ouest - Rachaya, XXII Akkar) que telle répartition englobe un nombre à peu près équilibré de sièges et populations de communautés différentes. Dans toutes les autres circonscriptions, le partage est très inégal. Il est absolument et officiellement uninominal à Saïda ville (circonscription X), il l'est pratiquement pour toutes les communautés représentées à Beyrouth (I) et (II), à Beyrouth (III) pour les orthodoxes, à Baabda (IV) pour les chiïtes et druzes, au Metn (V) pour les grecs-orthodoxes et arméniens-orthodoxes, etc... Le multiconfessionnalisme de liste est à ce point fictif qu'un éminent politicologue libanais (116) réclama, exaspéré, qu'on sortit de l'hypocrisie et reconnût le fait en droit. Chaque communauté voterait ainsi séparément, selon un mode de scrutin uninominal. Formule courageusement exprimée sans doute, mais désespérée. Elle consacre la représentation confessionnelle, mais pratiquement aussi le mandat impératif, et bat en brèche la représentation nationale. Certes, on peut s'impatienter du maintien du système actuel : il perpétue le confessionnalisme, la féodalité terrienne, la féodalité d'argent, l'esprit de clocher et la corruption. Il est ainsi fait qu'il représente ce que le pays a de moins valable et fait sa honte. Alors que l'élection doit être pour tout un peuple un instant de ferveur politique recueillie, elle est, chez nous, le jour J des hercules de foire et des aigrefins. Peu de candidats ont un programme digne de ce nom. Ils ont certes des manifestes, mais leur inconsistance n'a d'égale que celle de leurs voisins. On s'en soucie fort peu d'ailleurs. Est élu le féodal ou son fils, le chef de quartier, le plus riche ou celui que le représentant local du Gouvernement aura décidé de favoriser. Comment dans ces conditions s'étonner que les députés ne soient élus que par une racaille tonitruante, maniable, veule et achetable à merci, qui choisit ses représentants à son image ? Comment s'étonner de la proportion très forte des abstentions qui atteint 50 % des électeurs inscrits et constitue la preuve la plus éclatante de l'inadaptation et de l'échec du système ? Mais loin d'accepter, par

(116) Edmond Naim - Un grand journal de Beyrouth avait institué une tribune libre sur la législation électorale. M. Naim envoya sa communication, mais le journal n'osa la publier. L'auteur nous a fait le privilège de nous la communiquer personnellement.

dépôt ou désespoir, la fuite en avant par l'adoption de l'uninominalisme qui nous enfermerait plus encore dans un confessionnalisme rétrograde, nous croyons qu'une réforme dans le sens du raffermissement de l'inter-confessionnalisme est possible. Elle libérerait cette force potentielle énorme que sont les 50 % d'abstentionnistes, les réengagerait dans la politique et assainirait tout notre parlementarisme en lui donnant représentativité nationale et efficacité.

§ 2. — Une réforme électorale.

Une plus grande représentativité nationale, et plus d'efficacité parlementaire : tels doivent être les principaux objectifs de la réforme électorale qui s'impose au Liban.

L'élargissement de la représentation nationale doit être double, qualitatif et quantitatif.

Qualitatif, l'élargissement doit l'être en ce sens que ce que le Parlement doit refléter, c'est non seulement la structure confessionnelle du pays, mais d'autres données fondamentales de notre vie politique, notamment économiques et sociales, actuellement incapables de s'exprimer électoralement parce que prisonnières du quadrillage confessionnel. Cela peut paraître inconcevable, mais aux élections du printemps 1964, c'est-à-dire après six ans de Chéhabisme, aucun candidat n'a mené la bataille au nom de la politique du développement économique et social. Tous certes, et même les candidats opposants, affirmaient leur appui total à « la politique du général », mais sans jamais en définir, ni peut-être en comprendre, la signification. Leur esprit était ailleurs et c'est à coups d'arguments d'ordre personnel ou financier qu'ils menaient le combat. La preuve du peu d'importance qu'ils attribuaient à leurs professions de foi Chéhabistes, c'est que tous, ou presque tous, sans distinction de bord, les faisaient. Plus courtisans les uns que les autres, à part quelques exceptions, ils croyaient gagner ainsi la bienveillance électorale d'un homme qui, durant toute la campagne, ne leur cacha pas son mépris (117).

L'élargissement du scrutin doit être quantitatif également en ce sens que plus d'électeurs doivent s'y intéresser, et que doit diminuer le nombre des abstentions. Pour qu'il en soit ainsi, et pour que plus de libanais se prononcent sur plus que la désignation de notables confessionnels, il faut que l'élection prenne l'aspect d'un choix sur

(117) « Mon Général, mes concurrents me combattent en se réclamant de vous ! » dit au Président un candidat inquiet. Et la réponse fut : « Faites-en de même, mon brave ! Combattez-les en vous réclamant de moi. »

un véritable programme et que la désignation par eux d'un député vaille en même temps option pour une politique quadriennale. Autrement dit, pour que le scrutin devienne représentatif, il faut qu'il soit efficace et dégage une majorité qui portera un groupe ou un parti au Gouvernement, ou à l'opposition.

Le système actuel est en effet tel, on l'a vu, que cela est impossible et que les partis ne peuvent exister. Certes, il existe des formations populaires qui s'attribuent le nom de partis (118), mais c'est un abus de langage ne désignant que des clans confessionnels. Et de même que la raison du mal est, dans une très large mesure, électorale, de même électoral doit être le remède qui doit tendre vers le bipartisme.

Le bipartisme ne saurait être que multi-confessionnel, à savoir que chacun des deux, ou trois partis à venir, doit comprendre dans son sein des éléments représentant toutes les communautés mais dépassant leurs différences religieuses et retrouvant une cohésion nouvelle, politique. Il s'agit en d'autres termes d'éviter le dualisme vertical opposant chrétiens et musulmans, en promouvant un bipartisme horizontal supra-confessionnel.

Voilà pourquoi la réforme proposée retient du système actuel un premier élément fondamental : le scrutin de liste et sur la liste la distribution des sièges entre les différentes communautés conformément à leur importance numérique. En faire autrement serait tenter naïvement d'ignorer le confessionnalisme alors qu'il s'agit de l'intégrer, de le dépasser, c'est-à-dire, d'abord, de le reconnaître.

Ce dépassement ne sera effectif que si on donne toute sa portée au scrutin de liste, si on va au bout de sa logique. Pour ce, la suppression de panachage et le blocage de la liste s'imposent. Combiné avec le principe majoritaire simple actuellement existant, ce système est susceptible d'entraîner une concentration et une fusion des listes en présence, de sorte qu'il n'y aura plus que deux ou trois listes opposées au maximum.

Facteur de bipartisme, le blocage de la liste, en rendant impossible l'échange secret de voix entre candidats de listes adverses introduit par là-même plus de moralité dans l'élection. La décision du candidat de se présenter sur une liste plutôt que sur une autre aura alors plus de signification : elle sera un engagement, pris en connaissance de cause, de se battre en commun. Et nul, *alea jacta*, ne pourra se dédire ou trahir.

Contre l'abolition du panachage, l'argument tiré de la prétendue liberté de l'électeur à composer lui-même son bulletin en y désignant les personnes qui lui agréent ne tient pas. Car précisément

(118) B. TABBARA, « Les forces politiques au Liban », Thèse, Beyrouth, 1954.

l'assainissement du mode libanais d'élection doit moins rechercher la désignation de personnes que l'option pour un programme. Celui-ci est représenté par une liste, incarné par une équipe et non par un individu isolé. Nulle candidature indépendante, si majestueuse qu'elle soit, ne doit plus être possible. La liberté de l'électeur ne pourra qu'y gagner, puisqu'à l'actuelle confusion des listes où se mêlent des candidatures bariolées sans le moindre programme, succédera un scrutin clair faisant apparaître une majorité poursuivant une politique définie.

Il ne s'agit pas ici de dépersonnaliser l'élection; simplement de donner à la personnalisation une signification nouvelle et collective qui, au lieu de ne concerner qu'un homme, s'étendrait à toute une équipe.

On objectera certes qu'en renforçant la discipline électorale, le blocage de la liste est susceptible de consacrer l'omnipotence du chef de liste qui peut être un leader féodal, de repersonnaliser à son profit exclusif le scrutin. A cet argument il faut tout d'abord répondre que cette repersonnalisation est double, intéressant non pas un, mais deux ou trois hommes : les chefs des deux ou trois listes opposées. N'est-ce pas le meilleur moyen de réduire les féodalités locales que de dresser devant elles les forces qui leur sont opposées et que le système actuel empêche de se regrouper ? La liste opposée à celle du féodal groupera les petits propriétaires, les paysans, les employés artisans ou ouvriers travaillant à Beyrouth mais encore inscrits sur les listes électorales du village natal. Cette force considérable, numériquement importante et encore politiquement inhibée sera, dans le système proposé, le noyau d'un mouvement anti-féodal d'avenir puisqu'il pourra enfin s'exprimer électoralement. On aura alors dans les villages un début de bipartisme, avec l'opposition entre le parti de la conservation et ce qu'il faut bien appeler le parti du progrès.

A cette première réponse à apporter à l'argument selon lequel le blocage de la liste pourrait renforcer la féodalité s'ajoute une autre tirée de ce que le système proposé ne se réduit pas à une réforme dans le cadre des circonscriptions actuelles. Il tente de sortir de leurs limites étroites. Et là apparaît le deuxième élément fondamental que nous présentons : le cartel national obligatoire. Il se résume en ceci que, de même que nul candidat ne pourra se présenter en dehors d'une liste, de même nulle liste ne pourra se présenter dans une circonscription si elle n'est pas affiliée à un cartel national de listes présentant des listes dans toutes les circonscriptions du pays.

Dans l'état actuel de la vie politique libanaise où les partis, à l'échelle nationale, n'existent pas, ce système semble le seul susceptible de donner des dimensions nationales à l'élection, de créer une solidarité entre les différentes circonscriptions, de jeter des passerelles entre les différents bipartismes régionaux et confessionnels. C'est ainsi que seront surmontées les difficultés du découpage. Car il faut bien en finir avec l'impossible querelle grande liste-petite liste, et sortir du cercle vicieux Mohafazat-féodalité contre caza-confessionnalisme. Le système proposé se fonde sur l'idée que, si nous sommes aujourd'hui enfermés dans le cercle vicieux c'est parce que les arguments des tenants de l'un ou l'autre découpage sont restés purement négatifs : les uns veulent lutter *contre* la féodalité, les autres *contre* le confessionnalisme. Ni les uns ni les autres n'ont été positivement *pour* qu'une donnée nouvelle soit représentée. Nul, à notre connaissance, n'a dit la signification politique de notre devenir économique, et la nécessité, pour que le développement soit économiquement possible, que ses partisans s'expriment politiquement, électoralement. Comment un chef féodal, un leader confessionnel siégeant au Parlement, laisseront-ils se faire un développement économique et social qui mine, par définition cette base de leur pouvoir qu'est le sous-développement ? Comment un riche commerçant de Beyrouth qui aura acheté son siège au Parlement en payant le chef de liste féodal ou confessionnel appuiera-t-il la politique du développement qui tend à diminuer la primauté du commerce, du secteur tertiaire et de Beyrouth ? Comment laissera-t-il approuver des mesures tendant à promouvoir l'agriculture et l'industrie, et comment ne fera-t-il pas tout ce qui est en son pouvoir de député pour saboter le développement de sa propre circonscription ?

Nous ne sommes pas ici contre la féodalité seulement, ni contre le seul confessionnalisme, nous sommes *pour le développement* qu'une analyse rationnelle de notre situation économique et sociale impose comme une nécessité inéluctable et *qui se trouve constituer un remède global à la féodalité et au confessionnalisme tout ensemble*. Pour cela, nous sommes pour une réforme électorale qui permette au parti du développement de devenir une force politique et parlementaire. Nous croyons que le développement qui est par définition intégré, harmonisé, total et national, impose l'adoption d'un mode de scrutin qui, au-dessus des régionalisme, féodalisme et confessionnalisme, donne une signification nationale au vote de chaque électeur. Le cartel national obligatoire fournit à cet égard une réponse : à la veille de chaque élection, toutes les listes opposées dans les différents cazas, étant membres d'un cartel représenté par-

tout, s'affronteront dans un débat à l'échelle du pays. L'élection prendra une importance, une solennité jusqu'alors inconnues car chacun des cartels ne pourra techniquement pas ne pas avoir un programme. Un candidat peut, à l'abri du système actuel, compter sur sa petite influence locale, ou sur les combines discrètes et, puisqu'il n'y a pas de programme, mentir et tromper ses électeurs. Un cartel national ne le peut pas, et nous aurons d'un côté tous les partisans du *statu quo* : grands féodaux, leaders confessionnels, clergés de tous les cultes, commerçants de Beyrouth; et de l'autre la population intéressée au développement, les démocrates et les partisans de l'Etat libérés des clercs. La lutte ne sera pas enfermée dans le cadre des circonscriptions et *le problème du découpage ne sera plus que technique* : on abandonnera la grande circonscription du Mohafazat, non pas pour éviter l'influence du chef féodal, puisque le remède contre cela est fourni par l'obligation du Cartel national, mais pour assurer le contact entre l'électeur et l'élu. On s'arrêtera donc au Caza, circonscription à maintenir qui, vu l'obligation du Cartel, ne pourra plus être un noyau de confessionnalisme. En d'autres termes, le remède contre les féodalités régionales et locales sera trouvé, non pas en réduisant le cadre de la bataille électorale, mais au contraire en l'élargissant en compétition nationale. De même, l'électeur votera pour un candidat qu'il connaît puisqu'on maintient le caza comme circonscription électorale; mais en même temps le vote ne sera plus confessionnel puisque liste et candidats du caza seront membres d'un Cartel présentant vingt-six listes et quatre-vingt-dix-neuf candidats pour tous les sièges de toutes les communautés dans toutes les régions du pays.

Cette « nationalisation » de l'élection permet également d'éviter un autre écueil résultant du fait que les opposants à la coalition féodalité - confessionnalisme - secteur tertiaire auront beaucoup de difficultés à gagner une élection avant que la politique Chéhabiste du développement n'ait fait son œuvre. Si l'on adopte le blocage de la liste sans l'obligation du cartel national, ce danger sera réel. Il s'atténue si tous les opposants au *statu quo* dans toutes les circonscriptions et pour toutes les communautés s'allient : leurs forces alors se conjuguent à l'échelle nationale et leur campagne prend de bien plus larges proportions. De même que la plus grande publicité donnée au programme de chaque camp rend plus difficiles les accords tacites entre listes adverses, où l'une cède la place à l'autre moyennant finance ou à charge de réciprocité au prochain tour.

Ainsi l'élection dégagera une majorité de Gouvernement et une opposition consistante. L'habitude aidant, le bicartelisme pourra

devenir bipartisme : les clientèles multiples et tonitruantes cèderont la place à deux ou trois partis organisés. On n'aura plus ces violences provoquées le soir du vote par les partisans déchainés de tel ou tel notable battu, puisqu'on aura moins des notables que des partis dont les sièges perdus ici seront compensés par d'autres, enlevés ailleurs.

En même temps le confessionnalisme et le régionalisme, tout en étant *reconnus*, seront *dépassés*, enveloppés : reconnu le confessionnalisme par le maintien de l'actuelle répartition des sièges entre les minorités confessionnelles dans le pays; reconnu le régionalisme par le maintien du caza, circonscription électorale et lieu du dialogue direct et personnel entre l'électeur et le candidat; mais dépassés le confessionnalisme et le régionalisme puisque chaque parti devra présenter partout des candidats à tous les sièges et donc comprendre un nombre proportionnel de représentants de toutes les régions et minorités religieuses, unis par définition autour d'un programme supra-régional et supra-confessionnel. Au pays des *minorités religieuses* on aura ainsi une *majorité politique* et une opposition représentant l'une et l'autre toutes les minorités et toutes les régions.

Rien ne sera plus positif que cette polarisation. Rien autant que cette saine et publique confrontation entre le parti du mouvement et le bloc de tous les réactionnaires ne peut redonner vigueur à notre régime parlementaire. Et l'on verra alors combien le confessionnalisme est au Liban un faux problème, entretenu par les profiteurs de l'actuel parlementarisme et les agents du sous-développement. Oui, il existe une génération libanaise nouvelle, musulmane et chrétienne que Chéhab a révélée à elle-même en l'invitant à la réforme et au développement. Il l'a réconciliée dans le même patriotisme lucide : celui de l'Etat de l'indépendance. « Adore le Christ ou révère Mohamet », mais montrons à tous, du Golfe à l'Océan, que le nationalisme est affaire aussi de bien-être et que l'Arabe vit, également, de pain.

SECTION 3

LE FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT

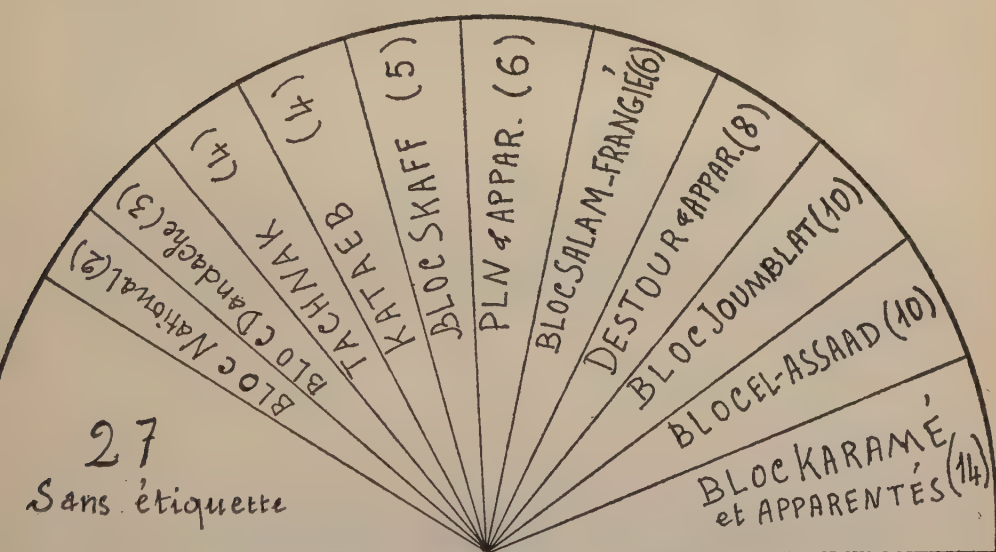
Le Parlement étant composé comme on l'a vu plus haut, il ne faut pas s'étonner des défauts de son fonctionnement (119).

(119) Anouar el KHATIB, « Procédures parlementaires au Liban et dans les pays arabes », Beyrouth, 1961.

A. — ORGANISATION.

a) Les « blocs ».

En ce qui concerne son organisation tout d'abord, le Parlement libanais ignore la notion de groupes parlementaires tels qu'entendus en France. Il existe certes des « blocs », mais ils se constituent sur la base d'intérêts confessionnels ou locaux, ou d'allégeances personnelles, et non par « affinités politiques » au sens de l'article 19 du règlement intérieur de l'Assemblée française. En fait, nos « blocs » sont tellement peu des « groupes » qu'on les désigne généralement par les noms de leurs chefs, seule dénomination possible dans la plupart des cas. Dans la Chambre élue en avril 1964, ils se présentent comme suit (120) :



Ces formations n'ont aucune organisation interne propre, aucun comité rappelant le comité Cadillac des Radicaux français, et ne remplissent techniquement pas une fonction parlementaire. Ne reflétant aucun parti populaire organisé, ils ne sont pas « clos » et l'appartenance des députés à tel ou tel de ces blocs est éminemment variable. Leur disposition dans l'hémicycle ne correspond nullement, en tout cas, à un éventail parlementaire s'ouvrant de la droite à la gauche. Ceci n'aurait, au Liban d'aujourd'hui, aucune signification.

(120) Journal *L'Orient*, 5 mai 1964.

b) *Le bureau.*

En l'absence de toute organisation d'ordre politique, le Parlement libanais est organisé juridiquement, ou « administrativement ». La Constitution, ainsi que le Règlement Intérieur (121), contiennent à cet égard de nombreuses dispositions.

Le bureau d'âge, composé du doyen d'âge et des deux plus jeunes députés comme secrétaires, préside la première séance de la Chambre nouvellement élue. Celle-ci élit alors le bureau définitif, composé d'un Président (art. 44 de la Constitution), d'un vice-président et de deux secrétaires. L'élection des deux premiers se fait, pour chacun séparément, à la majorité absolue des suffrages exprimés et au scrutin secret. Au troisième tour, la majorité relative suffit. En cas de partage des voix, le plus âgé est élu. Le Règlement ajoute (art. 3) que le Président et le vice-Président sont élus sur des bulletins séparés et que, pour les deux secrétaires, la majorité simple suffit au premier tour. Un ministre ne peut être membre du bureau.

Le bureau est réélu au commencement de chaque session d'octobre. En effet, la Chambre tient deux sessions ordinaires par an : la première s'ouvre le premier mardi suivant le 15 mars et se termine le 31 mai ; la deuxième s'étend du premier mardi suivant le 15 octobre au 31 décembre. Le Parlement peut être convoqué en session extraordinaire par décret ou sur la demande de plus de la moitié des députés.

La date des séances est déterminée par le Président de la Chambre. Si le nombre des députés présents est inférieur à la moitié des membres composant l'assemblée, la séance n'a pas lieu, faute de quorum.

En vertu d'une coutume constitutionnelle issue du pacte national de 1943, le Président de la Chambre, deuxième personnage de l'Etat, est toujours un musulman chiite. C'est par là surtout que l'institution, au Liban, se distingue. Pour le reste, notamment les fonctions du Président, le droit commun parlementaire s'applique : présidence et représentation du Parlement, direction des débats, maintien de l'ordre et exercice du pouvoir disciplinaire, fixation de l'ordre du jour, tenue des procès-verbaux, administration de la Chambre...

c) *Les commissions.*

Les commissions parlementaires sont au nombre de 13 :

(121) Adopté le 26 septembre 1953.

Finances et Budget	17 membres
Administration et Justice	15 »
Travaux Publics et Transport	15 »
Affaires Etrangères	15 »
Travail et Affaires Sociales	12 »
Agriculture	12 »
Education Nationale et Beaux-arts	12 »
Economie Nationale et tourisme	12 »
Défense Nationale	10 »
Santé Publique	10 »
Information et Postes et Télégraphes	10 »
Plan	10 »
Règlement Intérieur	8 »

L'élection des Commissions a lieu à chaque renouvellement de la Chambre et au début de la session de mars. La Chambre peut, dans les mêmes formes, créer des Commissions *ad hoc*. Chaque député doit être membre d'une Commission, et ne peut être membre de plus de deux commissions, mises à part les commissions *ad hoc* et celle du règlement intérieur.

Un ministre ne peut être membre d'une commission. Chaque commission élit un Président et un rapporteur. Trois absences non justifiées entraînent la démission d'office du commissaire, constatée par la commission. Un remplaçant est alors élu par la Chambre. Les réunions des commissions sont secrètes.

Tous les projets ou propositions entrant dans le domaine de compétence d'une commission lui sont communiqués par le Président, immédiatement après qu'il en ait donné connaissance à la Chambre, sauf en cas d'application de la procédure de double urgence : dans ce cas le projet est directement examiné par la chambre entière, sans être renvoyé à une commission.

Le Président de chaque commission communique les projets et propositions aux commissaires trois jours au moins avant la réunion de la commission. En cas d'application de la procédure d'urgence, la communication peut ne précéder la réunion que de 24 heures. La commission doit présenter son rapport dans un délai d'un mois, prorogeable par la Chambre. En cas d'urgence, le délai est ramené à une semaine. La Chambre peut proroger ce dernier délai, ou, tout aussi bien, se prononcer, sans plus attendre, sur le fond.

B. — POUVOIRS.

a) *Le pouvoir législatif.*

Titulaire du pouvoir législatif, la Chambre a l'initiative des lois, qu'elle partage avec le Gouvernement. Les propositions et projets

de lois sont examinés par les Commissions compétentes, et inscrits à l'ordre du jour au fur et à mesure que les rapports des commissions parviennent au bureau, sauf dans les cas de double urgence ou lorsque, dans le cas d'urgence, la Chambre a refusé de proroger le délai d'une semaine dont dispose la Commission.

Projets, propositions et rapports sont communiqués aux députés trois jours au moins avant la séance. En cas de double urgence, ce délai est réduit à vingt-quatre heures. Le débat s'ouvre par la communication de la proposition ou du projet avec l'exposé des motifs. Le rapporteur de la commission prend alors la parole, puis le Gouvernement et enfin les députés selon l'ordre de parole établi par le bureau. Nul ne peut prendre la parole plus de deux fois sur le même sujet. Le débat épuisé, on procède au vote du texte proposé.

Le vote a lieu dans l'ordre suivant (122) : rejet du projet, renvoi au Gouvernement, renvoi à une commission autre que celle qui a étudié le projet, renvoi à la commission qui a étudié le projet, renvoi du débat à la séance prochaine, amendement de l'amendement, amendement en commençant par le plus différent du texte proposé, adoption du texte proposé. Un texte rejeté ne peut être de nouveau soumis à la Chambre avant l'expiration d'un délai de neuf mois. Ce délai est de trois mois dans le cas de renvoi du texte au Gouvernement.

Le vote se déroule article par article, à mains levées ou par assis et levés. Si cinq députés le demandent, le vote a lieu par appel nominal. Le vote article par article terminé, les députés se prononcent sur le projet dans son ensemble par appel nominal. Si dix députés le demandent, il est procédé à un scrutin secret. Dans un tel scrutin, le vote est émis par le moyen d'un bulletin portant l'une des trois mentions suivantes : adoption, abstention, rejet. Tout bulletin portant une autre mention est nul, les abstentions ne sont pas prises en considération pour le décompte de la majorité.

Cette procédure se modifie considérablement dans les cas d'urgence et de double urgence. Avant ou après la présentation du projet ou de la proposition de loi, le Gouvernement peut en décider, ou un député en demander par écrit, l'examen conformément à la procédure d'urgence. La Chambre se prononce alors sur la suite à donner à cette demande lorsque celle-ci est faite par un député. Si elle l'approuve, on sait comment et dans quel délai la commission compétente est saisie (123). Le projet est inscrit par priorité à l'ordre du jour de la séance qui suit immédiatement la présentation du rapport de la commission.

(122) Règlement intérieur : article 85.

(123) Cf. *supra* : A : Organisation.

La décision par le Gouvernement, ou par la Chambre si la demande est faite par un député, d'adopter la procédure de double urgence se fait dans les mêmes formes que pour l'urgence simple. Mais elle n'est possible que si le texte proposé ne comprend qu'un seul article. Si cette procédure est adoptée, le texte est examiné immédiatement, sans renvoi aux commissions.

Dans les deux cas d'urgence et de double urgence déclarés par le Gouvernement, le Président de la République peut, par décret au Conseil des ministres, rendre le texte exécutoire si la Chambre ne s'est pas prononcée dans les quarante jours suivant son dépôt par le Gouvernement au bureau de la Chambre (124). Il y a dans ce cas glissement du pouvoir législatif du Parlement au Gouvernement.

Ce dessaisissement législatif est un des plus graves problèmes du parlementarisme libanais. L'emploi de plus en plus fréquent des procédures d'urgence et de double urgence conjugué avec la mise en jeu de l'article 58 de la Constitution en sont une première manifestation. C'est ainsi notamment, qu'ont été adoptées les principales réformes Chéhabistes dans le domaine économique et social depuis 1960 : plan vert, sécurité sociale, habitations populaires, institution de la Banque du Liban et du Code de la monnaie et du crédit... Un deuxième aspect de la même évolution est constitué par la pratique des décrets-lois pris en vertu de lois d'habilitation. Le général Chéhab en a fait un grand usage, la première année de son régime, dans le domaine de la Réforme administrative (125).

C'est là un double symptôme de l'inadaptation de l'organe parlementaire à sa fonction législative, de l'écart de plus en plus grand entre la transformation de la notion de loi et la stagnation politique de la Chambre. Au Liban, comme ailleurs, la loi n'a plus cette nature « déclarative » de l'ordre naturel des choses qu'elle avait au temps de l'abstentionnisme libéral. Elle est, de plus en plus, « constitutive » d'un ordre nouveau puisqu'il est désormais entendu que l'Etat doit assumer les responsabilités nouvelles du développement orienté. Le contenu des lois prend ainsi une signification technique, et leur élaboration implique un savoir qui dépasse les capacités du député moyen. Surtout, les décisions à prendre pour la mise en œuvre du développement harmonisé ont une portée qui par définition transcende le cadre étroit du régionalisme ou du confessionnalisme parlementaires. Attentifs à leurs « fromages » respectifs et proportionnels, les députés d'aujourd'hui ne sont politiquement pas

(124) Article 58 de la Constitution.

(125) Train des décrets-lois de juin 1959, pris en vertu de la loi d'habilitation du 12 décembre 1958.

intéressés à une telle politique « totale ». Plus même, on l'a vu, la plupart d'entre eux ont intérêt — encore qu'ils n'en aient pas tous conscience — à saboter cette politique.

Pour toutes ces raisons, la confection des lois par le Gouvernement, théoriquement exceptionnelle, devient, par le biais des lois d'habilitation ou de la procédure d'urgence, chose courante. Il en serait autrement si la structure du Parlement s'ordonnait autour du bipartisme : chaque parti aurait alors son groupe parlementaire, avec un comité directeur composé de ses cadres supérieurs, et pourrait entreprendre un travail sérieux de construction ou de critique et d'opposition législatives. Comme il n'en est pas ainsi, force est d'admettre l'inévitabilité du dessaisissement législatif de la Chambre au profit du Gouvernement, et de consacrer en droit cet état de fait, au prix d'un amendement de la Constitution. On ne peut plus, quand le Parlement fait si peu, continuer d'admettre le principe qu'il « peut tout faire » sauf, comme on sait, changer un homme en femme. Pour nous sortir d'une situation qui, à ce point de vue, rappelle la IV^e République, l'adaptation s'impose à l'évidence de techniques adoptées par la V^e et dérivées de la notion d'un « domaine réglementaire par nature ». Les lois ne devraient plus être que des lois-cadres, déterminant des directions générales à prendre par le Gouvernement, et le laissant libre de décider des mesures d'exécution. Déchargée des tâches mineures où elle se dissipe aujourd'hui, la Chambre pourra enfin faire un travail législatif valable. Au lieu qu'aujourd'hui il lui arrive d'omettre de voter... le budget.

b) *Le pouvoir financier.*

Au Liban, comme dans tout pays démocratique, la Constitution consacre solennellement le pouvoir financier du Parlement (126).

Mais, ce pieux hommage une fois rendu à une tradition issue de la Grande Charte anglaise, tant d'insistance à rappeler que nulle taxe et nul impôt ne peuvent être levés sans le consentement des députés apparaît passablement anachronique. Le pouvoir financier dans un pays moderne et plus encore dans un pays en voie de développement est second par rapport au pouvoir économique. Or, tandis que le Parlement discute les crédits des services publics pour un an, le Gouvernement reste le maître du plan qui est un irréversible et quinquennal engagement du devenir économique et social du pays.

Ceci n'est pas pour dire que la tâche du Parlement doit être d'élaborer les plans de développement du pays. La médiocrité de son travail législatif ordinaire, de même que l'archaïsme des inté-

rêts qu'il représente, devraient convaincre du contraire. Il s'agit simplement de constater que, de même que le Parlement devrait voir sa fonction législative simplifiée et rationalisée, de même sa fonction financière devrait être réadaptée.

Celle-ci, définie en 1926, se présente comme suit : les impôts ne peuvent être créés, modifiés ou supprimés qu'en vertu d'une loi. Aucun emprunt, aucun engagement pouvant gréver le Trésor ne peuvent être contractés qu'en vertu d'une loi (127). Le budget est discuté par la Chambre au cours de sa session ordinaire d'octobre. Le contrôle parlementaire est, juridiquement, très strict vu que le vote du budget a lieu article par article, et que le pouvoir de la Chambre n'est limité que par quelques rares dispositions. Ainsi l'article 84 de la Constitution interdit au Parlement, pendant la discussion du budget, d'augmenter les crédits prévus au projet gouvernemental. Mais cette interdiction est immédiatement compensée, dans le même article, par le pouvoir qu'a la Chambre de modifier et le volume du budget en le diminuant (128), et sa structure en transférant les crédits d'un chapitre ou d'un titre à un autre. De même l'article 84 permet à la Chambre, après l'approbation du budget, de voter des crédits extraordinaires (art. 85) ou de nouvelles lois entraînant des dépenses nouvelles.

A la vérité, le seul contrepois efficace au bon plaisir du Parlement en matière budgétaire est celui prévu à l'article 104 du Règlement Intérieur. Il prévoit les cas où la discussion du budget, qui descend au niveau de l'article et permet au Parlement de modifier le projet gouvernemental, traîne en longueur. Pour cela, le Règlement dispose que la session d'octobre est consacrée en priorité à l'examen et au vote du budget. Si, à la fin de la session, ce vote n'est pas acquis, une session extraordinaire s'ouvre automatiquement le 1^{er} janvier et dure jusqu'au 11 février. Si à cette date le budget n'est toujours pas voté, il peut être promulgué par décret si le projet de budget a été présenté 15 jours au moins avant le commencement de la session. Sinon, la session extraordinaire continue jusqu'au vote du budget par la Chambre.

Une réforme donc, ici aussi, s'impose. Certes, la nouvelle loi du 31 décembre 1963, dite de comptabilité publique, apporte d'utiles corrections (129). Mais elle ne résout pas le problème fonamen-

(127) Article 88 de la Constitution.

(128) Mais la Chambre ne peut, par ce moyen, supprimer indirectement des emplois ou groupes d'emplois publics déjà créés par la loi. Leur suppression requiert, en vertu de l'article 97 du Règlement intérieur, une loi spéciale.

(129) Cette loi portant abrogation du décret-loi n° 117 du 12 juin 1959, prévoit un nouveau mode de présentation du budget en trois parties : crédits de fonctionnement, crédits d'équipement annuels, crédits d'équipement à long

tal résultant de l'inadaptation de la procédure budgétaire actuelle à la conception moderne d'un budget de développement. Lorsqu'en effet, la constitution prévoit que le budget doit être voté article par article, elle ne vise qu'un petit budget dans le genre des années 20, document purement financier où sont inscrites les dépenses quotidiennes d'un Etat modeste et routinier. L'évolution du budget libanais, quant à son volume et quant à sa composition rend impossible une procédure aussi tatillonne et nécessite une limitation du rôle du parlement en la matière. Notamment, le Parlement doit non seulement ne pas pouvoir augmenter le volume des crédits prévus au projet du budget, mais encore ne pas pouvoir les transférer d'un titre à un autre. Car le budget ne doit être qu'un outil au service du plan de développement national. Comment le succès du plan dont toutes les parties se complètent mutuellement, serait-il possible si la Chambre des communautés, des féodaux et des commerçants vient manipuler à son aise les crédits demandés ? La planification impose, par exemple, la promotion du secteur agricole et le Gouvernement demande, en conséquence, des montants nouveaux pour l'agriculture. Admettra-t-on que la Chambre vote le projet de budget, mais supprime ces montants en les transférant à la recherche archéologique ou aux subventions aux écoles religieuses ?

Le rôle de la Chambre n'est pas, n'a jamais été, d'élaborer, de modeler le budget. Il est d'approuver, ou de refuser, les crédits que le Gouvernement demande. Aussi bien la troisième alternative, soit la modification du budget par le transfert, doit-elle être écartée constitutionnellement.

On serait même fortement porté à suggérer que le rejet ou l'approbation parlementaire se fasse en bloc, et que le rôle du Parlement se limite à voter pour ou contre tout le budget. La réduction, sans transfert, des crédits n'est-elle pas, au fond, une modification et un remodelage du budget ? Mais une telle proposition, encore que souhaitable, apparaît pour le moment difficile à faire admettre telle quelle. On peut l'assouplir et lui donner la forme d'une réforme de la procédure du vote de budget : celui-ci, tout d'abord, serait voté par titres, et non plus par articles. Le Parlement discuterait et se prononcerait par oui ou par non sur les différents titres. Ceux pour lesquels le vote est négatif, parce que la Chambre les juge excessifs, reviennent alors au Gouvernement, et c'est lui, non les députés, qui peut les diminuer s'il en décide ainsi. Pendant ce temps, le vote sur les autres titres continue. Cette première revue terminée,

terme. Elle remplace l'ancien système du compte d'exercice par celui du compte de gestion, de même qu'elle élargit les compétences des autorités qui ont le pouvoir d'engager les dépenses.

et une fois acquis tous les votes positifs sur les différents titres, le Gouvernement renvoie à la Chambre les titres rejetés par elle une première fois. Ces titres ont, soit une forme nouvelle si le Gouvernement a accepté de les modifier, soit leur forme originale si le Gouvernement juge devoir s'y tenir. Le Parlement, au second vote, maintient-il son refus ? Le Gouvernement doit alors poser la question de confiance.

On donne ainsi plus de solennité et de sérieux au vote du budget, on le lie à l'existence même du Cabinet, et on élève le débat budgétaire à la hauteur qui doit être la sienne : celle d'une option sur le développement économique, fondement du devenir national, sur lequel un Parlement rénové doit pouvoir se prononcer en prenant toutes ses responsabilités. Dira-t-on que ce système augmente les risques de crise ministérielle ? Cela n'est pas sûr : la question de confiance n'est pas uniquement, ni même principalement, une arme du Parlement contre le Gouvernement. Elle est aussi, pour celui-ci, un moyen de pression sur la Chambre. Et même si, relevant le défi, les députés renversaient le Cabinet, le système proposé donnerait une résonance financière et économique à la crise ministérielle, une signification et un contenu nouveaux au rôle politique du Parlement. Le débat sur le budget, et éventuellement la crise ministérielle, tiendront en éveil l'opinion et la rendront plus attentive au contrôle politique exercé par ceux qui prétendent la représenter.

c) *Le contrôle politique.*

Le contrôle politique de la Chambre sur le Cabinet est permanent et absolu, à savoir qu'entre le vote de la confiance et la mise en minorité ou la démission, l'assemblée peut à tout moment questionner et interpeller le Gouvernement. Dans quelle mesure ce pouvoir est-il effectivement exercé ?

Certes, l'article 68 de la Constitution est formel : tout député a le droit d'adresser des questions orales ou écrites au Gouvernement dans son ensemble ou à un ministre en particulier, au cours d'une session ordinaire ou extraordinaire. Une séance par semaine au moins est destinée aux questions et interpellations. Si la question est orale, elle est posée au cours d'une telle séance. Le Gouvernement ou le ministre peut alors répondre immédiatement, réserver sa réponse à une séance ultérieure, ou demander que la question soit posée par écrit. Dans ce dernier cas, la question est adressée au Gouvernement par l'intermédiaire du Président de la Chambre, et la réponse doit être donnée dans les dix jours au maximum. Question et réponse sont reproduites, distribuées à la Chambre et lues au cours de la séance réservée. Après cette lecture, le député auteur

de la question peut prendre la parole une fois sur le problème objet de la question. Le Gouvernement doit alors lui répondre. Si le député ne s'estime pas satisfait, il doit transformer sa question en interpellation.

Celle-ci, à la différence de la question, met en jeu la responsabilité ministérielle et l'existence du Cabinet. Tout député peut interpellier le Gouvernement dans son ensemble ou un ministre en particulier (art. 72 du Règlement). Le Gouvernement ou le ministre doit répondre par écrit dans un délai de dix jours. Passé ce délai, l'interpellation est portée à l'ordre du jour de la première séance réservée aux questions et interpellations. Les députés en prennent connaissance deux jours au moins avant la séance. Le député auteur de l'interpellation et le Gouvernement ont le droit de parole en priorité, et deux fois consécutives, sur le sujet. Si le député retire son interpellation, elle peut être reprise par un autre député pour son propre compte. Le débat se termine par un vote rejetant ou adoptant le point de vue de l'interpellateur. Dans cette deuxième éventualité, le Gouvernement doit obligatoirement poser la question de confiance.

Celle-ci peut d'ailleurs être posée en dehors de toute interpellation. Au cours de toute séance, le Gouvernement peut le faire, de même qu'un membre du Gouvernement ou un député peut demander qu'il en soit fait ainsi.

Si le débat sur la confiance est demandé par un député, la Chambre se prononce sur la suite à donner à cette demande. Si le débat est décidé, le Gouvernement ou le député peut demander qu'il soit ajourné et que le vote sur la confiance n'ait lieu qu'après 15 jours.

Mais cette omnipotence parlementaire quant au contrôle politique du Cabinet n'est que théorique. Si le Parlement use de son droit de question, les interpellations sont très rares et exceptionnelles les questions de confiance. Aucun Gouvernement, depuis l'indépendance, ne fut jamais formellement mis en minorité, car les mêmes raisons qui rendent difficile le rassemblement d'une majorité pour la confiance (130), jouent pour le rassemblement d'une majorité contre le Gouvernement. Notre instabilité politique, comme celle qui caractérisa la IV^e République en France est due au pourrissement interne de nos Cabinets, passé le cap du sixième mois : la Chambre ne les renverse pas, ils tombent d'eux-mêmes et démissionnent, ou sont démissionnés par le Président de la République. Pour des raisons éminemment subtiles — qui n'ont rien à voir avec le programme puisqu'il n'y en a que rarement — le vent

(130) Cf. 1^{re} Partie, Chapitre II, Section III.

brusquement tourne pour un ministère : un coup d'Etat a eu lieu à Damas et les syriens font sentir leur désir de voir Beyrouth faire « un geste » et écarter tel ministre ami de l'équipe syrienne renversée; ou bien tel groupe parlementaire exclu de l'équipe ministérielle manifeste son impatience. On remanie le Cabinet, un nouveau Président du Conseil et de nouveaux ministres apparaissent, ou plutôt réapparaissent, car ils étaient là au moment où l'équipe arrivait qui maintenant s'en va.

A la valse des ministères il n'est, dans l'état actuel de nos institutions, qu'un seul frein véritable : l'appui que le Président veut bien accorder au Cabinet. Il est éminemment efficace : l'expérience du ministère Rachid Kéramé qui dura vingt huit mois (131), — le plus long ministère de notre histoire parlementaire — le prouve. Le record n'a été réalisé que parce que Chéhab avait choisi Kéramé, et décidé de gouverner par lui (132). C'était, dans une large mesure, par affinités personnelles. Les deux hommes ont en effet des caractères très ressemblants : la même modération, la même intégrité et la même aversion pour toute violence confèrent à l'un et à l'autre cette qualité dont manquent la plupart de nos politiciens : la distinction. Chéhab et Kéramé étaient d'autant plus faits pour s'entendre qu'ayant personnellement adhéré à la politique du premier, le second avait été un Premier ministre accommodant et respectueux des initiatives présidentielles.

Mais on ne saurait durablement compter sur le bon-vouloir du Président pour assurer la stabilité ministérielle. Des aménagements sont nécessaires au niveau du Parlement lui-même. Dans l'attente d'une évolution vers le bipartisme qui, si une réforme électorale appropriée était entreprise, résoudrait le problème en profondeur, il semble que le seul moyen de faire durer nos Cabinets est de faire disparaître la raison principale pour laquelle ils tombent, à savoir l'appât du portefeuille. En d'autres termes, l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et la fonction ministérielle doit être instituée au Liban, et l'article 28 de la Constitution dans ce sens modifié.

A une telle initiative, les tenants du *statu quo* opposeront sans doute les arguments soulevés en France contre l'article 23 de la Constitution de 1958 par les nostalgiques du « système des partis ». Attachés les uns et les autres à l'esprit de système dont la France, pour sa part, ne sortit que par le 13 mai, ils refusent d'admettre que le fait pour les députés d'être ministres n'est qu'une des formes — et guère la plus importante — du contrôle du Cabinet par la Cham-

(131) Du 31 octobre 1961 au 20 février 1964.

(132) Dans le même temps, Sabri Hamadé, Président de la Chambre, participait au court-circuitage — ou à l'anesthésie — du Parlement.

bre. Le critère du régime parlementaire est moins dans la politique du cheval de Troie que dans l'interaction et la collaboration — c'est-à-dire la distinction — des pouvoirs. L'abolition de l'institution du député-ministre, facteur de confusion des pouvoirs, n'altère donc en rien l'essence du parlementarisme. Bien au contraire, en délimitant les deux camps en présence : le Gouvernement et la Chambre, elle rend plus clairs et partant plus efficaces leurs rapports mutuels, notamment le jeu de la responsabilité ministérielle et la menace de dissolution.

Dira-t-on que le fait pour les leaders de la Chambre, où s'expriment les communautés, de siéger au Gouvernement est un moyen d'assurer la représentation de ces communautés à l'échelon exécutif du Pouvoir ? Certes, mais ce n'est qu'un moyen parmi d'autres. L'essentiel étant, non que les parlementaires soient ministres, mais que les communautés soient équitablement représentées au Gouvernement, rien n'empêche d'attribuer les différents portefeuilles ministériels à des non-parlementaires appartenant aux différentes communautés, au prorata actuellement en vigueur (133). Cela se fait d'ailleurs déjà pour les Gouvernements dits « d'élections » composés de techniciens non mêlés à la bataille électorale. Ils font un travail bien plus valable que celui des ministères pris dans la Chambre. Il n'y a qu'à institutionnaliser définitivement cet heureux usage. En définitive, l'abolition du cumul des mandats parlementaires et portefeuilles ministériels ne diminue en rien la représentativité confessionnelle des Cabinets. Elle en limite simplement les abus, et donne à cette représentativité plus de portée par cela même qu'écartant les ambitions personnelles, elle rend plus vrai et vigoureux le contrôle politique parlementaire.

d) *Le pouvoir constituant.*

La Chambre des députés est titulaire, au Liban, du pouvoir constituant. La Constitution en dispose dans son article 77 :

« La Chambre peut, au cours d'une session ordinaire et sur proposition de dix de ses membres au moins, émettre, à la majorité des deux tiers des membres qui la composent légalement, le vœu que la Constitution soit révisée. Les articles et les matières visés dans le vœu doivent être limitativement énumérés.

» Le Président de la Chambre transmet le vœu au Gouvernement en lui demandant d'établir un projet de loi constitutionnelle.

(133) Dans le Cabinet, formé le 20 février 1964, et présidé par M. Hussein Oueini, la répartition est la suivante : 3 maronites, 3 sunnites, 1 chiite, 1 grec-orthodoxe, 1 druze et 1 grec-catholique.

» Si le Gouvernement approuve le vœu de l'Assemblée, il doit préparer le projet de loi y relatif et en saisir l'Assemblée dans un délai de quatre mois; si le Gouvernement n'est pas d'accord avec l'Assemblée, il lui renvoie le vœu émis par elle afin qu'elle délibère à nouveau. Si l'Assemblée maintient son vœu à la majorité des trois quarts des membres la composant, il est loisible au Président de la République soit d'acquiescer au désir de l'Assemblée, soit de prendre un décret de dissolution et de procéder à de nouvelles élections dans un délai de trois mois.

» Si la nouvelle Assemblée réitère le vœu de voir la Constitution révisée, le Gouvernement doit acquiescer à ce vœu et présenter un projet de loi dans ce sens dans un délai de quatre mois. »

Le pouvoir constituant est ainsi partagé entre le Parlement et le Gouvernement. Ce dernier en a d'ailleurs également l'initiative comme on le verra plus loin, mais même lorsque la procédure de révision est déclenchée par le Parlement, elle se continue sous la forme d'une double navette portant sur le principe puis sur le texte de la révision, et met en jeu les deux organes législatif et exécutif.

En même temps, la procédure de révision, telle que définie dans la Constitution, donne à la Chambre un rôle en définitive moins important et moins décisif que celui du Gouvernement et surtout du Président de la République.

Le fait que l'article 77 figure au titre III de la Constitution, et suive immédiatement les dispositions relatives à l'élection du Président de la République constitue à cet égard un signe que la pratique constitutionnelle depuis l'indépendance est venue, au terme de trois mandats présidentiels, confirmer. Pour toutes ces raisons, nous réserverons l'examen du pouvoir constituant au chapitre suivant, réservé au Gouvernement.

e) *Autres pouvoirs.*

La Constitution prévoit que le Parlement dispose de deux pouvoirs autres que ceux énumérés plus haut : le pouvoir diplomatique et le pouvoir judiciaire.

Le premier est classique et ne présente aucun aspect particulier. Nous nous bornerons ici à mentionner qu'au chapitre IV (« du Pouvoir exécutif ») du titre II de la Constitution, l'article 52 dispose que « les traités qui engagent les finances de l'Etat, les traités qui ne peuvent être dénoncés à l'expiration de chaque année, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par la Chambre ». Ce vote vaut autorisation de ratification.

Le pouvoir judiciaire de la Chambre est, quant à lui, purement théorique et ne fut jamais exercé. 7 des 15 membres de la Haute-Cour prévue à l'article 80 de la Constitution (titre IV - dispositions diverses) sont en effet des députés élus par la Chambre. Les huit autres sont de « hauts magistrats », dont le Président de la Haute-Cour. Celle-ci juge le Président de la République « dans les cas de violation de la Constitution ou de haute trahison ». Elle juge également les ministres dans les cas « de haute trahison ou de manquement grave aux devoirs de leur charge » (articles 60 et 70). Le Président et les ministres peuvent être mis en accusation devant la Haute-Cour par la Chambre des députés, à la majorité des 2/3 de ses membres, et, dans ce cas, sont suspendus de leurs fonctions jusqu'à l'arrêt de la Haute-Cour. Celle-ci rend ses arrêts à la majorité de dix voix. Elle n'a en fait jamais fonctionné et l'on attendra sans doute longtemps la loi qui, aux termes de l'article 80 de la Constitution, « déterminera la procédure de la Haute-Cour ».

CHAPITRE II

Le Gouvernement.

Parlementaire, le régime politique libanais consacre le bicéphalisme du pouvoir exécutif. Le Président de la République a des pouvoirs propres. Il partage le reste avec le Cabinet, présidé par le Président du Conseil.

L'organe gouvernemental, tel qu'il se présente aujourd'hui est, quant à sa composition et à ses pouvoirs, réglé par le confessionnalisme. Le Chef de l'Etat est maronite, le premier ministre sunnite, etc... et la part qui revient à chaque minorité est fonction de sa consistance démographique.

Celle-ci n'est peut-être pas immuable. Aussi bien, des aménagements doivent être d'ores et déjà prévus pour prévenir de pénibles transitions. Cela est d'autant plus urgent qu'indépendamment du facteur confessionnel une transformation se dessine des fonctions et responsabilités de l'Exécutif, une évolution vers un ordre gouvernemental nouveau.

SECTION 1

FORMATION ET COMPOSITION DU GOUVERNEMENT

§ 1. — Le Président de la République.

Le Président de la République est, en vertu de l'article 49 de la Constitution, élu pour six ans par la Chambre au scrutin

secret et à la majorité des deux tiers des suffrages. Après le premier tour, la majorité absolue suffit. Les conditions d'éligibilité sont très larges en ce sens que quiconque est éligible au Parlement l'est à la Présidence.

Le Titre III de la Constitution qui détermine la procédure de l'élection dispose, dans son article 73, qu'un moins au moins et deux mois au plus avant l'expiration du mandat présidentiel, la Chambre se réunit sur convocation de son président pour l'élection d'un nouveau Président de la République. A défaut de convocation, cette réunion a lieu de plein droit le dixième jour avant le terme du mandat présidentiel.

En cas de vacance de la présidence « par décès, démission ou toute autre cause » (article 74), l'Assemblée se réunit immédiatement et de plein droit pour élire un successeur. Si, au moment où se produit la vacance, la Chambre se trouve dissoute, les collèges électoraux sont convoqués « sans retard », et, aussitôt les élections faites, la Chambre se réunit de plein droit pour procéder à la désignation du Chef de l'Etat. Aucune de ces hypothèses ne s'est encore produite, mais il faut noter la dangereuse imprécision de la procédure prévue en cas de vacance de la présidence au moment où la Chambre est dissoute. Elle laisse dans l'obscurité la date exacte où l'électorat est convoqué. Est-ce celle fixée au décret de dissolution lui-même dont l'article 25 dispose qu'il doit « contenir convocation des électeurs pour des élections nouvelles... dans un délai ne dépassant pas trois mois » ? Ce délai ne risque-t-il pas de constituer un « retard » au sens de l'article 74 ? Mais si une nouvelle date devait être fixée, par quelle autorité le sera-t-elle, puisqu'il n'y a pas de Président ? L'article 74 ne le dit pas. Il semble que l'on doive ici extrapoler l'article 62 et l'interpréter en le rapprochant de l'article 25. Dans ce cas, l'autorité compétente devient le Conseil des ministres.

Réunie pour élire un Président de la République, la Chambre constitue un collège électoral et non une assemblée délibérante. Elle doit procéder uniquement, « sans délai ni débat » (article 75) à l'élection.

Toutes ces dispositions écrites sont en fait incomplètes. Elles ne reproduisent pas une règle que la coutume constitutionnelle a consacrée, à savoir l'appartenance du candidat à la communauté maronite. Cette règle semble, pour le moment du moins, s'imposer très fortement. Il n'est, pour s'en convaincre, que de se reporter aux déclarations faites en juin 1964 par M. Kéramé, ancien Président du Conseil. Soupçonné par ses ennemis d'avoir songé à la candidature du leader druze Kamal Jumblat, Rachid Kéramé, homme habi-

tuellement calme, prit peur. Il jura qu'il était victime d'une infâme calomnie et pria Dieu de châtier les diffamateurs qui avaient osé attribuer à Rachid effendi un dessein aussi noir que la candidature d'un non-maronite (134).

Mais cette coutume n'est pas très ancienne, et n'a été établie qu'après de nombreux tâtonnements. Le premier Président de la République libanaise, Charles Debbas, élu en 1926, année même de la promulgation de la Constitution, fut un Grec-Orthodoxe. La Constitution ayant été suspendue en 1932 (135), le mandat de Debbas fut prorogé par le Haut-Commissaire. Cédant en 1933 au désir des maronites et aux pressions de leur Patriarche, le Haut-Commissaire désigna un maronite, Habib Pacha Saad. Un autre maronite lui succéda et, la Constitution ayant été rétablie, Emile Eddé fut élu Président à une faible majorité contre Béchara-el-Khoury, maronite lui aussi. Le mandat présidentiel était alors de trois ans.

La Constitution ayant été de nouveau suspendue en 1939, M. Alfred Naccache, dernier président maronite avant l'indépendance, fut nommé par le Haut-Commissaire. Un protestant lui succéda en 1943 : Ayoub Tabet. Il démissionna quelques mois plus tard et fut remplacé par un Grec-Orthodoxe : Petro Trad.

On voit donc qu'avant l'indépendance, le principe constitutionnel conduisant à ce que la Présidence revienne de droit aux maronites n'était guère régulièrement appliqué. Il fut même question, au moment de la succession de Habib Pacha Saad, de la candidature d'un musulman : Cheikh Mohammed Jisr. En tout cas, sur six présidents qui se succédèrent entre 1926 et 1943, trois seulement furent maronites. Mais tous furent chrétiens.

Or, le pacte de 1943, institué par les artisans de l'indépendance, repose sur l'idée fondamentale que le Liban n'est guère le pays de deux religions : chrétienne et musulmane, mais celui de douze communautés. Que les charges publiques ne sont pas attribuées en bloc aux chrétiens d'une part et aux musulmans de l'autre, mais sélectivement à chacune des communautés au prorata de leur consistance. Dans cette optique, la Présidence de la République ne revient pas aux chrétiens parce qu'ils sont la majorité, mais aux maronites parce qu'ils sont la minorité la moins petite. Les sunnites venant, en nombre, juste après, il est normal qu'ils aient la Présidence du Conseil, les chiites la Présidence de la Chambre, et ainsi de suite...

Mais de même qu'un membre du Parlement est, quelle que soit sa confession, élu par tous les électeurs de la circonscription, y compris ceux qui n'appartiennent pas à son propre groupe confessionnel,

(134) Journal *An-Nahar*, 10 juin 1964.

(135) Voir 1^{re} Partie, Chapitre I^{er}.

de même évidemment le Président, tout en étant maronite, est élu par tous les députés. La représentativité multi-confessionnelle du Président est, à cet égard, beaucoup plus grande que celle de n'importe quel député. On a vu plus haut que le découpage des circonscriptions électorales est tel que rares sont les cas où une circonscription englobe une masse d'électeurs appartenant à des communautés religieuses différentes. En revanche, lorsque le Parlement se réunit en collège électoral pour l'élection du Président, il constitue une photographie de la structure multiconfessionnelle du pays. Ce qui a pour conséquence politique directe que ne peut être élu à la Présidence que le plus modéré des maronites. Il doit être — et c'est mathématique — le point géométrique de toutes les confessions, la résultante de toutes les lignes de force constituées par les communautés. L'habileté du Destour, et de son candidat à la Présidence en 1943, a été de tenir compte de cette règle. Se présentant comme le champion de l'indépendance et assuré de l'appui des communautés Grecque-Orthodoxe et musulmane, Béchara-el-Khoury put venir à bout de son rival Emile Eddé qu'il força à apparaître comme l'homme des seuls maronites et du Haut-Commissaire. De même Camille Chamoun qui, en 1952, était supposé l'homme de la cause arabe et de la main tendue par les maronites à toutes les communautés, notamment musulmanes, put battre Hamid Frangié, qu'il présenta à l'opinion comme un maronite intransigeant (136). Les événements ne tardèrent d'ailleurs pas à montrer le caractère tendancieux de cette interprétation.

C'est dire l'infinie subtilité de toute campagne présidentielle au Liban, et l'impossibilité de tout pronostic sérieux. La décision de tel groupe confessionnel de voter en faveur d'un candidat n'est jamais sûrement acquise avant le vote lui-même, et dépend de facteurs psychologiques difficilement saisissables et prévisibles. Tout se passe en chuchotements et rumeurs répandus par les candidats les uns contre les autres, en démarches secrètes au cours desquelles chacun des présidentiables s'épuise à convaincre ses interlocuteurs que, vu la répartition confessionnelle des 99 sièges du Parlement, sa personne constitue la réponse la plus exacte à l'équation :

(136) Hamid Frangié, plusieurs fois ministre des Affaires étrangères, est un de nos politiciens les plus brillants et les plus pondérés. Mais il est originaire de Zghorta, citadelle maronite du Liban-Nord, dans la région des Cèdres. Les habitants de Zghorta sont célèbres par leur tempérament ténébreux, susceptible, et bagarreur. Aussi bien, se rendant souvent aux Cèdres, l'auteur préfère arrêter ici la description de ses compatriotes et corréligionnaires.

30	20	19	11
Maronite — + Sunnite — + Chiite — + Grec-orthodoxe —, etc. =			
99	99	99	99

un Président de la République libanaise.

Par cet interconfessionnalisme s'explique en outre une autre règle constitutionnelle, écrite celle-là. L'article 49 de la Constitution dispose en effet que « la durée du mandat du Président est de six ans. Il ne pourra être réélu qu'après un intervalle de six années ». C'est que l'élection du Président est l'occasion par excellence où les différentes communautés s'expriment sexennalement. Cette expression n'est authentique que si le jeu est libre. Or, le jeu est par définition faussé lorsque le Président sortant pose sa candidature, puisque l'influence du Chef de l'Etat est au Liban telle que ses vœux influencent, déterminent le comportement des députés qui, élus sous sa présidence, lui sont ordinairement dévoués. L'expérience des deux premières présidences après l'indépendance le montre bien.

Dès 1947 en effet, soit deux ans avant la fin de son mandat, Béchara-el-Khoury fit modifier par la Chambre l'article 49 dans le but de se faire réélire (137). Si grande était son impatience qu'il fit truquer les élections législatives, le 25 mai 1947. Les indulgents prétendent que le crime fut commis par l'entourage. On veut bien le croire. Il n'en reste pas moins qu'étant le Président, el-Khoury en porte la responsabilité et que le 25 mai reste dans l'Histoire libanaise un jour de honte et de maladresse d'autant plus grossière qu'elle fut tolérée par un homme qui, cependant, fut grand.

Car il ne suffit pas, pour être Président, d'être maître d'une Chambre composée d'hommes de paille. Il faut l'être aussi du pays, ce qui n'est possible que lorsque le Président est désigné par une Chambre représentative et librement élue. Majoritaire au Parlement, el-Khoury dut quand même démissionner la troisième année de son deuxième mandat devant la campagne populaire dirigée par ses ennemis, notamment Camille Chamoun et Hamid Frangié. Les quelque cinquante députés Khourystes de la Chambre des 77 ne lui servirent à rien. Le sachant perdu, ils flairèrent le vent et, bien qu'el-Khoury eut, à tout prendre, préféré Frangié, se rangèrent derrière Chamoun.

Celui-ci retomba, six ans plus tard, dans les mêmes errements. Plus rusé et manœuvrier que son prédécesseur, il se garda bien de rééditer le 25 mai. Il n'en eut d'ailleurs pas besoin et opéra indirectement. Expert s'il en fut en matière électorale, il institua

(137) Loi constitutionnelle du 21 janvier 1947.

un nouveau découpage des circonscriptions, réduisant leurs dimensions à celles du Caza, et ramenant à 44 le nombre des députés. Mais, de même qu'à Béchara-el-Khoury, la docilité de la Chambre ne servit à rien à Camille Chamoun. En réduisant le nombre des députés, il diminuait la représentativité de la Chambre. Pour voiler cet aspect de son entreprise, il mit en relief le premier élément de la loi électorale, à savoir le nouveau découpage. Il en déduisit que si ses ennemis étaient exclus de la Chambre, c'était parce qu'ils appartenaient à la féodalité, que le système de la petite circonscription défavorise électoralement. Il en concluait, fort habilement, que le nouveau système était progressiste.

Nous savons ce qu'il faut penser de ce système, et comment la petite liste (138), tout en renforçant le confessionnalisme, suscite de nouvelles féodalités soumises au Pouvoir et corrompues par l'argent beyrouthin. Exclue du Parlement, les ennemis de Chamoun n'en continuèrent pas moins d'exister et de se manifester avec une virulence qui, les interventions extérieures aidant, conduisit à l'été 1958. Chamoun leur avait fourni un slogan inespéré : la fidélité à la Constitution. Certes, il n'avait jamais officiellement proclamé son désir de voir la Constitution modifiée par la Chambre de façon qu'il put être réélu. Mais jamais il ne démentit non plus ce désir, comme il aurait dû le faire. Non que cela eût prévenu la guerre civile. Celle-ci avait des causes économiques et sociales, de même que des implications arabes et internationales, qui dépassaient la simple question du renouvellement du mandat présidentiel. Du moins une telle profession de fidélité à la loi fondamentale eut utilement retardé l'échéance et privé les ennemis de l'ordre d'un utile alibi.

Homme d'ordre, Chéhab tira les leçons des deux expériences el-Khoury et Chamoun. Et tout d'abord, son élection même en 1958 se fit dans un contexte tout à fait différent de celui de ses prédécesseurs. Non politicien, il fut porté au pouvoir parce que la politique, au sens du pacte de 1943, était bloquée (139) ; parce que les règles du jeu et notamment la procédure de l'élection présidentielle, avaient été par deux fois faussées. Du désordre où le pays était plongé, un seul organisme sortait intact : l'Armée. Les partisans de Camille Chamoun reprochèrent au Général sa neutralité pendant la crise, sa décision de ne pas faire intervenir l'armée dans le camp dit des « loyalistes », mais simplement d'en disposer les éléments entre les deux belligérants pour les séparer, position

(138) Voir, dans cette même partie, Chapitre I^{er} : « La représentation nationale. »

(139) G. NACCACHE, « Le Chéhabisme ». Conférences du Cénacle.

militairement et politiquement ingrate entre toutes. Certains ont même parlé, à propos d'une pareille attitude, d'insubordination au Gouvernement. C'est oublier que le commandement en Chef de l'armée est, qu'on le veuille ou non, une charge non seulement militaire, mais aussi politique, et qu'en matière militaire comme en toute autre le devoir d'obéissance s'arrête là où commence le devoir de désobéissance. Ce qui, en 1958, était pour Chéhab le cas. « Obéir », c'était pour lui, jeter cette armée contre la moitié au moins des libanais, se faire l'agent indirect du pacte de Bagdad, le continuateur libanais d'une entreprise irresponsable initiée en 1956 à Suez par MM. Guy Mollet et Anthony Eden.

La débâcle était telle que ce qui était en jeu c'était, bien plus que la « politique », et que le « système », tout simplement l'indépendance nationale. Le pays était tout entier livré aux cinquièmes colonnes : deuxième bureau syro-égyptien, C.I.A. (140), intelligence service... et sur nos plages campaient les « Marines » de la VI^e flotte. Pour recouvrer l'indépendance compromise, sinon perdue, le salut ne pouvait provenir que de Chéhab qui, devant taire sa répugnance personnelle à l'égard de l'exercice du pouvoir, ne pouvait pas ne pas accepter la Présidence.

Il fut incontestablement aidé dans sa tâche par le revirement dans l'attitude américaine à l'égard du Liban, et par l'abandon par le Département d'Etat de la fameuse théorie du « vide au Moyen-Orient » imaginée en automne 1956 par John Foster Dulles, après la traite anglo-française consécutive à Suez. Par là s'explique la mission de Robert Murphy, envoyé à Beyrouth en août 1958 pour préparer le rembarquement des « marines » (141) et aider à un règlement politique de la crise libanaise. Le diplomate américain eut vite fait d'ailleurs de constater l'évidence : à savoir que Chéhab était le seul président possible, le seul qui, étant resté au-dessus de la mêlée, était accepté par tous (142).

Refusant d'emblée la dictature militaire, Chéhab choisissait la voie étroite du rétablissement des institutions. On peut certes regretter — et ici on regrette — qu'il n'ait pas initié un processus de transformation politique du système, en relation avec la réforme économique et administrative. Mais il faut rendre à l'homme cette justice d'avoir su tenir hors de la politique le groupe dont il était issu : l'Armée. Par là, Chéhab restait fidèle à lui-même et à la poli-

(140) Andrew TULLY, « C.I.A., inside story » W. Morrow and Co, New York, 1962.

(141) Robert MURPHY, « Diplomat among warriors », 1964.

(142) Camille CHAMOUN, « Crise au Moyen-Orient ». L'ancien Président commente amèrement la mission de Murphy et accuse les américains de l'avoir abandonné.

tique qui toujours fut la sienne à l'égard des militaires. Ceux-ci, comme tous les libanais, sont, sous l'uniforme, maronites, sunnites, chiïtes... et c'est pour sauver l'Armée de l'éclatement interne qu'il refusa de la faire intervenir dans la guerre civile, qui tourna au conflit confessionnel. Pour les mêmes raisons, il la maintint hors de la politique et s'efforça pour cela de rétablir le « système », fut-il désuet. Notre Armée est, de toutes les organisations nationales, la moins pénétrée de confessionnalisme. L'introduire dans la politique signifiant la teinter d'esprit confessionnel, Chéhab s'en garda bien.

Il y eut certes des officiers qui, voyant leur chef accéder à la présidence, tentèrent de jouer un rôle politique, et les ennemis du régime ont fait grand tapage autour des activités du deuxième bureau de l'Armée. Mais ce tapage lui-même n'est-il pas le meilleur des démentis, le signe le plus sain du respect par Chéhab de la démocratie ? On ne connaît pas beaucoup de pays où les colonels supportent aussi calmement l'accusation et restent aussi disciplinés. Si d'autre part on a, après 1959, parlé du deuxième bureau, c'est tout simplement qu'avant cette date il n'existait pratiquement pas. Les premiers à se plaindre de cette insuffisance du contre-espionnage libanais d'avant 1958 devraient être les civils eux-mêmes : elle a facilité toutes les interventions étrangères et par là-même contribué à la guerre civile. Et même après 1959, le deuxième bureau n'a guère pris les proportions que certains disent. La preuve en est fournie par la facilité avec laquelle le complot du 30 décembre 1961 put recevoir un commencement d'exécution. Guidée par une organisation subversive dite « parti populaire syrien », la conspiration avait pour objectif le renversement du régime et l'enlèvement, sinon l'assassinat du Président. Une poignée de rebelles, auxquels s'étaient joints une demi-douzaine d'officiers subalternes et quelques soldats, cernèrent l'Etat-Major et enlevèrent des officiers supérieurs. Peut-on, après de telles expériences, reprocher à l'Armée de se défendre, et de se munir de l'appareil de renseignement indispensable pour prévenir tout complot ? Il est facile de critiquer les centurions. Mais ils méritent qu'on les comprenne, et qu'on tienne compte de ce qu'est l'Armée dans les sociétés d'aujourd'hui. Elle est, en particulier dans les pays en voie de développement, une catégorie sociale organisée et dotée de cadres valables, un groupe homogène qui, comme les autres, assure un service continu et participe à la vie nationale.

Mais de même que Chéhab refusa une réforme politique, de même s'en tint-il, en matière militaire, à la tradition de la Grande Muette. C'est par ce double conservatisme politique et militaire que s'explique son rejet catégorique de tout renouvellement de son man-

dat. Ancien commandant en chef de l'Armée, le Général a toujours pensé que sa présence à la tête de l'Etat était anormale, exceptionnelle, choquante même pour un officier « classique ». Aussi a-t-il tenté de partir en 1960, et passé en 1964, la main. Voulant éviter l'écueil dans lequel tombèrent ses prédécesseurs, Chéhab a forcé la Chambre traditionnelle à assurer son rôle et à lui élire un successeur, comme il assumait ses responsabilités en acceptant, malgré sa répugnance, la Présidence de la République (143).

§ 2. — Le Cabinet.

« Le pouvoir exécutif est confié au Président de la République qui l'exerce avec l'assistance des ministres », « le Président de la République nomme et révoque les ministres (144) parmi lesquels il désigne un Président du Conseil des Ministres ».

Ces dispositions des articles 17 et 53 de la Constitution montrent la situation privilégiée du Président par rapport au Cabinet, ce qui infléchit en faveur du Chef de l'Etat le bi-céphalisme gouvernemental. Le Président du Conseil n'est qu'un « *primus inter pares* », un ministre nommé comme les autres et en même temps qu'eux, par le Chef de l'Etat. Cela apparaît clairement dans la formation du ministère.

Après avoir procédé à des consultations avec les blocs parlementaires (145), le Président nomme officiellement le Président du Conseil et les ministres. Certes, avant sa nomination, le futur Premier ministre joue un rôle important dans les consultations, mais ce rôle reste second par rapport à celui du Président de la République. Celui-ci intervient personnellement dans la formation de l'équipe ministérielle, et dirige lui-même l'opération. En d'autres termes, la constitution du Cabinet se fait en un seul acte, l'acte de nomination, pris par le Président, et notre régime ignore la succession des étapes officielles qui vont du « président pressenti » à l'investiture, en passant par la désignation du Président du Conseil, son investiture personnelle, et la formation par lui du minis-

(143) Un vœu de révision constitutionnelle, permettant le renouvellement du mandat du Président Chéhab fut voté par la Chambre le 26 mai 1964, à la majorité constitutionnelle (voir plus bas).

(144) Les ministères sont, en vertu du décret-loi n° 111 du 12 juin 1959, au nombre de 14 : Justice - Affaires étrangères - Intérieur - Finances - Travaux publics et transports - Défense nationale - Education nationale - Santé publique - Economie Nationale - Agriculture - P.T.T. - Travail et Affaires sociales - Information, Orientation et Tourisme - Plan.

(145) Les « groupes » organisés n'existant pas, les consultations s'étendent pratiquement à tous les députés et sont d'autant plus pénibles que chaque député reçu par le Président se croit un ministre en puissance.

tère : le Premier ministre ne nomme pas les ministres. Il est lui-même nommé en même temps, et souvent dans le même décret qu'eux, pris personnellement et sans contresigne aucun (146) par le Chef de l'Etat.

L'investiture n'existe juridiquement pas. Lorsque la nouvelle équipe se présente devant la Chambre, elle est déjà le Gouvernement. Simplement, l'article 66 dispose que « le programme d'ensemble du Gouvernement est préparé et exposé à la Chambre par le Président du Conseil ou par un ministre agissant en son nom ». C'est donc improprement que l'on appelle « débat d'investiture » la séance au cours de laquelle le Gouvernement nouvellement formé présente son programme. C'est du décret de nomination que le Gouvernement tire son existence et non du vote de la Chambre. On a même vu le Gouvernement ne pas se présenter du tout devant la Chambre : le Gouvernement de M. Hussein Oueini, nommé en février 1964, alors que la Chambre venait d'être dissoute.

Le vote qui termine le débat sur le « programme » n'est en aucune façon un vote d'investiture, il est un vote de confiance accordé à un Gouvernement déjà existant qui peut, avant même de se présenter devant la Chambre, prendre des décisions exécutives. Le Gouvernement sortant qui continue d'expédier les affaires courantes, est juridiquement dessaisi par le décret qui nomme le nouveau ministère. Celui-ci ne demande pas à la Chambre l'investiture. Il pose la question de confiance. Si le vote est positif, le Gouvernement continue son existence. S'il est négatif, — ce qui, historiquement, ne s'est jamais produit — le Gouvernement est alors *renversé*. Le Parlement n'a donc sur la vie du Gouvernement qu'un pouvoir négatif : il ne peut que la lui ôter. Il ne la lui donne pas.

SECTION 2

RESPONSABILITE ET POUVOIRS

En dehors des dispositions parfaitement platoniques de l'article 60 de la Constitution qui prévoit la mise en accusation du Président devant la Haute Cour en cas de violation de la constitution ou haute trahison, le Président est irresponsable. Telle est la logique du régime parlementaire. Mais alors qu'elle conduit normalement à la règle que le Chef de l'Etat « règne mais ne gouverne pas », elle produit chez nous un résultat très différent. Libérant le Prési-

(146) Article 54 de la Constitution.

dent du contrôle de la Chambre des minorités, elle lui permet d'exercer, sinon des pouvoirs, du moins une autorité d'autant plus grande qu'est faible le Cabinet, et la Chambre divisée (147).

Cette autorité dépasse de très loin les pouvoirs propres que le Président exerce juridiquement seul et sans contreseing. Il ne faut certes pas sous-estimer ces pouvoirs. On a vu plus haut combien la nomination du Cabinet par le Président, sans contreseing, constitue entre ses mains, un pouvoir considérable. Ce pouvoir est lui-même accru par celui de révocation (article 53 : « le Président de la République nomme et révoque les ministres... »). Cela signifie que si le Président est irresponsable devant la Chambre, en revanche, le Cabinet, responsable devant la Chambre, est également responsable devant le Président. Celui-ci, libéré de l'électorat puisqu'il est élu par le Parlement, et libéré du Parlement puisqu'il est non rééligible, incarne l'autorité suprême. Tout concourt à faire de lui l'arbitre souverain des destinées du pays.

Cela n'est pas sans rappeler l'orléanisme, et s'explique sans doute par ce que élaborée en 1926, la constitution libanaise a subi l'influence des idées politiques qui ont présidé à l'élaboration de la Constitution française de la III^e République (148). Celle-ci fut votée, on le sait, grâce à l'adhésion des monarchistes qui, en 1875, firent un roi républicain, espérant pouvoir le remplacer assez rapidement par un roi monarchique, comte de Chambord ou comte de Paris. Le premier Président, Thiers, fut d'ailleurs un monarchiste. Certes, la deuxième période de la III^e République, consécutive à la première guerre mondiale, avait orienté la France vers un régime intégralement républicain auquel la plupart s'étaient ralliés. Mais malgré l'évolution du régime politique français dans un sens plus radical, l'édifice institutionnel restait le même. Il fut adopté au Liban, mais ne connut guère la même évolution dans le sens du gouvernement d'assemblée.

Au Liban le contexte était tout à fait différent et détermina au contraire une tendance vers l'affirmation de l'autorité du Président. Celui-ci était, par rapport au Haut-Commissaire, un personnage second. Quant au Président du Conseil et au Cabinet, ils ne jouaient sous le mandat qu'un rôle effacé. C'est ainsi qu'après la première suspension de la constitution, le Président de la République cumula les pouvoirs de Chef de l'Etat et de premier ministre. Au surplus, le Président fut plus souvent nommé (Debbas « reconduit »

(147) Cf. I^{re} Partie, Chapitre II.

(148) Le général Chéhab a l'habitude de dire : « Nous sommes sous la III^e République ». C'est un leit-motiv de toutes les réunions politiques qu'il tient.

en 1932, Habib pacha Saad, Alfred Naccache, Ayoub Tabet, Petro Trad) qu'élus (Debbas en 1926 et Emile Eddé en 1936).

Ce qu'elle laissait à l'époque aux autorités nationales libanaises, la puissance mandataire avait intérêt à le mettre entre les mains du Président de la République, dépendant d'elle, plutôt qu'entre les mains du Président du Conseil, nommé par lui. Elle était d'autant plus poussée dans cette voie que le Président était, sous le mandat, « chrétien », et que, fille aînée de l'Eglise, la France fut au Liban beaucoup plus favorable aux Chrétiens qu'aux Musulmans. C'est donc surtout de l'abaissement du Président du Conseil que le Président de la République tira, sous le mandat, son autorité. La force de l'un était relative à la faiblesse de l'autre.

Le tournant de 1943, pour des raisons tout à fait différentes, favorisa encore la Présidence. C'est que la lutte pour l'indépendance, et la crise libano-française, prirent l'aspect d'un conflit entre le Président et le Haut-Commissaire; plus même : d'un duel entre Béchara-el-Khoury et Jean Helleu.

Ce dernier personnalisa davantage encore l'affaire en la dramatisant et en faisant arrêter el-Khoury. Dès lors, celui-ci incarna l'indépendance : la cause libanaise et la cause de la présidence se confondirent, Béchara el-Khoury l'emporta, et gagna sur les deux tableaux.

Il sut d'ailleurs faire honneur à la fortune politique qui le comblait et aima éperdument le Pouvoir. Ses successeurs en firent de même qui furent très sagement jaloux de leur autorité. Tout cela, joint au fait que la présidence est le point de rencontre et d'équilibre de toutes les communautés, confère à la fonction présidentielle un prestige incontestable. Le décor fait le reste, qui n'est pas à dédaigner : une garde impressionnante et efficace accompagne partout le Président et contribue à créer autour de lui une atmosphère de réelle majesté.

Ainsi, au Liban, le Président gouverne. Mais, à part les deux exceptions prévues à l'article 54, il le fait à travers le Conseil des ministres, et toutes ses décisions sont contresignées : il y a autorité présidentielle, mais pouvoirs gouvernementaux. Ils s'exercent dans les domaines constituant, législatif, exécutif, financier, diplomatique et judiciaire.

Pouvoirs constituants.

Les pouvoirs du Gouvernement en matière constituante s'exercent par l'initiative, l'élaboration du projet de loi constitutionnelle et le veto. Ils sont plus grands que ceux de la Chambre des députés.

L'article 76 dispose simplement que la constitution peut être révisée « sur l'initiative du Président de la République » (Lire : du Gouvernement) ; alors que l'article 77, qui confère ce même droit à la Chambre, le limite aux sessions ordinaires. Ce qui signifie, *a contrario*, que cette limitation ne s'impose pas au Gouvernement qui peut, par conséquent, initier la procédure de révision de la constitution même au cours d'une session extraordinaire.

D'autre part, quand l'initiative est prise par la Chambre, elle est également limitée quant à son contenu. Elle ne peut porter que sur le principe de la révision constitutionnelle. Elle se fait d'ailleurs en deux temps : un « vœu » doit être présenté par dix députés au moins, et adopté par l'Assemblée à la majorité des deux tiers de ses membres. Quand l'initiative provient du Gouvernement, elle n'a pas à suivre un tel cheminement et a une portée plus grande : le Gouvernement n'a pas à poser d'abord la question du principe de la révision. Entrant directement dans le vif du sujet, il présente un projet de loi constitutionnelle. En d'autres termes, si la Chambre a le droit d'initiative, elle n'a pas le droit d'élaboration du projet. Le Gouvernement, en revanche, jouit de l'un et l'autre droit, et les exerce d'un même mouvement.

L'élaboration du projet par le Gouvernement peut se faire de deux manières différentes : soit directement, de son propre chef, soit qu'il ait été mandaté par la Chambre au cas où celle-ci a adopté, aux deux tiers de ses membres, le vœu présenté par dix députés, énumérant limitativement « les articles et les questions » objet de la révision (article 77). Le Gouvernement dispose d'un délai de quatre mois pour s'acquitter de cette tâche. Il est à noter que, de même que le vœu de la Chambre lie le Gouvernement, en ce que le projet élaboré par lui ne peut affecter que les « articles et questions énumérés », de même le projet du Gouvernement lie la Chambre. Elle ne peut, une fois saisie, « s'occuper que de la révision » (article 78) et délibérer et voter que « sur les articles et questions limitativement énumérés et précisés au projet qui lui a été transmis ». Le quorum est alors des deux tiers des membres composant l'Assemblée. De même la majorité requise pour que le vote positif soit obtenu (article 79).

En matière constituante, le Gouvernement a enfin le droit de veto. Il n'est certes que suspensif, mais reste très efficace. Il peut jouer deux fois, on pourrait même dire, pratiquement, trois fois.

Le premier veto peut intervenir lorsque l'Assemblée a adopté aux deux tiers le vœu de révision et que, transmettant ce vœu au Gouvernement, elle lui demande d'établir un projet de loi constitutionnelle. Le Gouvernement peut alors s'opposer à la Chambre, et

lui renvoyer « le vœu émis par elle afin qu'elle délibère à nouveau » (article 77). Ce premier veto a pour résultat de rendre plus stricte encore la condition de majorité requise à la Chambre : si celle-ci maintient son point de vue, elle doit le faire non plus aux deux tiers des voix comme en première délibération, mais aux trois quarts, soit soixante quinze députés sur quatre-vingt-dix-neuf.

Si cette dernière majorité est rassemblée, et si le Gouvernement maintient son désaccord, il prend alors une mesure qui, sans être techniquement un veto, n'en a pas moins, pratiquement, les mêmes effets : la dissolution de la Chambre. Elle est obligatoire, en ce sens qu'il n'y a pas d'autre alternative à la dissolution que l'acquiescement du Gouvernement au vœu de révision voté par la Chambre en deuxième lecture.

Mais si la nouvelle Assemblée s'avère être, elle aussi, révisionniste, que se passe-t-il ? Le texte de la constitution ne le précise pas clairement qui dispose que, « si la nouvelle Assemblée insiste sur la nécessité de la révision, le Gouvernement est obligé d'acquiescer au vœu de l'Assemblée et de présenter le projet de loi dans un délai de quatre mois ». Il faut certes exclure par là l'interprétation que toute la procédure de révision recommence, ce qui conduirait la nouvelle Assemblée à devoir éventuellement se prononcer plus d'une fois, ou même à pouvoir, elle aussi, être dissoute. Un seul vote ici suffit. Mais le texte est muet sur la condition de majorité requise pour ce vote. De ce silence, il faut déduire que la majorité des deux tiers suffit.

Mais même dans ce cas apparaît une deuxième, ou, si l'on veut, une troisième possibilité de veto. C'est le veto ordinaire en matière législative. Une fois toute résistance gouvernementale épuisée, le Président est en effet tenu de promulguer la loi constitutionnelle, « dans les mêmes conditions et formes que la loi ordinaire » (article 79). Cela l'autorise, par conséquent, à demander à la Chambre, avant la promulgation, une nouvelle délibération à laquelle il sera procédé à la majorité des deux tiers.

De l'importance de ces pouvoirs gouvernementaux en matière constituante, les développements politiques de l'été 1964 fournissent une éclatante illustration.

Le terme du mandat du Président Chéhab venant à expiration en septembre 1964, la grande question qui se posa à l'assemblée élue au printemps fut celle de sa réélection et, partant, de la révision de l'article 49 de la Constitution. Beaucoup de députés avaient fait leur campagne électorale en s'engageant à faire aboutir la révision, et se rangeaient notamment sous la bannière de MM. R. Kéramé et K. Jumlat. Bien peu déclarèrent franchement leur opposition :

appuyés par le Patriarche maronite, R. Eddé et C. Chamoun le firent. Ils furent, malgré leur grand prestige personnel, battus aux élections.

En majorité « reconductionniste », la nouvelle Chambre prit, le 21 mai 1964, soir même de l'élection de son bureau, une initiative assez extraordinaire, qui n'est pas sans rappeler l'épisode du 20 juillet 1960 : la plupart des députés, président de la Chambre en tête, se transportèrent en cortège au palais présidentiel et exprimèrent au Chef de l'Etat leur désir de le voir demeurer au pouvoir après septembre. Après les avoir éconduits comme il le fait d'habitude avec eux (« approchez, approchez, vous êtes les représentants de la Nation, vous savez »), Chéhab réaffirma avec véhémence son attachement à la constitution et sa ferme détermination de quitter la présidence, à l'échéance de septembre. Et les députés s'en allèrent, bredouilles et penauds. Ils n'en votèrent pas moins, quelques jours plus tard, par 79 voix sur 99, un vœu tendant à la révision de la constitution (149).

En ce faisant, la Chambre espérait forcer la main du Président, et la situation avait ceci d'inouï que l'écrasante majorité parlementaire et populaire voulait une reconduction, dont le principal adversaire était celui-là même qui en aurait profité.

Les mobiles qui poussèrent la majorité parlementaire à demander la reconduction sont certes susceptibles d'interprétations diverses. Les députés mirent en avant leur foi chéhabiste. Nous partageons à cet égard le scepticisme de Bassem el Jisr, éditorialiste du quotidien « *Al Jaryda* », chéhabiste lui-même s'il en fut (150).

Nous croyons que c'est moins la foi que la veulerie qui fut le mobile principal des députés. Attribuant au Président ce qu'il faut bien appeler leur duplicité, les députés crurent que, malgré ses paroles, il tenait, en son for intérieur, à rester. En réclamant la reconduction, ils ne risquaient d'ailleurs rien, vu le prestige de Chéhab dans le pays et le respect que lui voue l'Armée. Dans cette majorité, deux tendances ne tardèrent pas à apparaître : les « inconditionnels » et le « Mouvement du Rassemblement National ». Formé de 17 députés, groupés autour du Président de la Chambre, M. Kamel-el-Assaad, le M.R.N. se déclarait favorable à la recon-

(149) « Etant donné que la poursuite de cette politique (la politique du général Chéhab) nécessite le vote d'une loi constitutionnelle provisoire autorisant exceptionnellement, et en dérogation aux dispositions de l'article 49 de la Constitution la réélection du général Fouad Chéhab comme Président de la République, cette réélection devant elle-même avoir lieu exceptionnellement et en dérogation aux dispositions de l'article 73 de la Constitution, dans un délai de dix jours après la promulgation de la loi constitutionnelle susvisée. »

(150) *Al Jaryda*, 28 juin 1964.

duction ... à condition que le Président l'acceptât. Ce qui ne trompa personne, le Président ayant par mille fois répété qu'il n'était pas question pour lui d'accepter.

C'est lui qui, en tout cas, imposa sa volonté. Au terme d'un dramatique Conseil des Ministres où, malgré les objurgations des membres du Gouvernement, le Président resta ferme, le vœu de révision fut renvoyé au Parlement. Il ne fut plus repris, tant était grande l'intransigeance du Président. Il aurait même songé, si la révision avait été de nouveau votée en deuxième lecture, à présenter sa démission.

Pouvoirs législatifs.

Alors que les pouvoirs du Gouvernement en matière constituante sont, au Liban, exorbitants du droit commun, ils apparaissent, en matière législative, et mises à part les procédures d'urgence et de double urgence, classiques. Aussi nous contenterons-nous de les exposer brièvement.

Le Gouvernement a tout d'abord l'initiative des lois, il en use beaucoup plus que le Parlement, et les projets de lois sont bien plus fréquents que les propositions de lois. C'est là une règle générale qui se vérifie dans la plupart des Etats modernes. Il faut cependant noter qu'elle conduit au Liban à une réelle profusion législative. Nos lois sont si nombreuses et si fréquemment modifiées que l'application de la règle « *nemo censetur* » ... devient presque impossible.

Ce n'est que rarement que les lois sont valablement discutées au Parlement. A ce point de vue, beaucoup dépend de la façon dont le Président de la Chambre mène les travaux. Président de la Chambre jusqu'à la session de mai 1964, Sabri Hamadé était passé maître dans l'art d'escamoter les débats et d'obtenir assez lestement des votes sur des projets que les députés avaient à peine étudiés (151). Ce genre de pratiques, joint aux procédures d'urgence et à celle des décrets législatifs, accroît considérablement le rôle du Gouvernement en matière législative, au détriment de celui du Parlement (152). Sans compter qu'au cours des débats, les ministres « ont le droit d'être entendus quand ils le désirent » (article 67).

Lorsque la loi est votée par la Chambre des députés, le Président dispose d'un délai d'un mois après sa transmission pour la promulguer. Ce délai est ramené à 5 jours lorsque la Chambre a elle-même déclaré l'urgence (article 56). Mais, avant de procéder à la promulgation, le Gouvernement peut demander une nouvelle

(151) Cf. *supra*, 1^{re} Partie, Chapitre I^{er}.

(152) Son successeur M. Kamel el Assaad, semble avoir introduit plus de sérieux dans le travail parlementaire.

délibération. Ce veto suspensif n'est possible qu'une fois (article 57), mais il renforce la majorité requise pour le vote en deuxième lecture, qui est la majorité absolue des membres composant l'Assemblée.

En matière législative, le rôle du Gouvernement peut également s'exercer de manière indirecte, sur les sessions ou sur l'existence même du Parlement. Tout d'abord, le Gouvernement a le pouvoir d'ajourner la Chambre : l'ajournement peut durer un mois, mais ne saurait être décidé plus d'une fois au cours d'une même session (article 59). Il peut également, on le sait, convoquer la Chambre en session extraordinaire. Dans ce cas le décret de convocation doit fixer l'ordre du jour de la session (article 33). Le Président peut enfin, par « décret motivé pris sur avis conforme du Conseil des Ministres, dissoudre la Chambre avant l'expiration de son mandat ».

Pouvoirs financiers.

Le rôle principal dans la préparation du budget, pouvoir essentiellement gouvernemental, revient au ministère des Finances. La loi du 30 décembre 1963 dispose en effet qu'avant la fin du mois de mai, toutes les administrations publiques présentent au ministère des Finances leurs projets de budgets respectifs. En cas de conflit entre le ministre intéressé et le ministre des Finances, le débat est tranché par le Conseil des ministres, où le point de vue du ministre des Finances prévaut en général sur celui des autres ministres. Au Liban comme ailleurs, le ministre des Finances est encore l'avocat de l'orthodoxie financière. Elle est fort populaire, car l'opinion publique au Liban est habituée non seulement à ce que le budget ne soit pas déficitaire, mais à ce qu'il soit en excédent. Aussi la puissance du ministre des Finances est si grande que le Premier ministre se réserve souvent le portefeuille (153).

Le vote du budget a lieu au cours de la session d'octobre, et l'analyse des pouvoirs du Parlement montre à cet égard l'importance du rôle joué par le Gouvernement, de même que les réformes qui s'imposent.

Du point de vue de l'exécution du budget, les distinctions classiques entre l'engagement de la dépense, sa liquidation, l'ordonnement et le paiement se retrouvent. Il est à noter que le Liban applique la distinction des administrateurs et des comptables, ainsi que l'institution du contrôleur des dépenses engagées. Cette dernière

(153) C'est généralement le cas dans les Gouvernements présidés par M. Rachid Kéramé.

renforce considérablement l'influence du ministère des Finances sur les autres administrations.

Pouvoir exécutif.

Le pouvoir exécutif est, en vertu de l'article 17 de la constitution, confié au « Président de la République qui l'exerce avec l'assistance des ministres ». Le Président « dispose du pouvoir réglementaire » (article 51). Quant aux ministres, ils ont « la direction supérieure de tous les services de l'Etat qui relèvent de leurs départements respectifs. Ils assurent, chacun en ce qui le concerne, l'application des lois et des règlements ».

En rapprochant ces dispositions de celles relatives au contre-seing et à la solidarité ministériels (article 66), on doit conclure que le pouvoir réglementaire, mode d'exercice du pouvoir exécutif, est juridiquement entre les mains du Gouvernement dans son ensemble. De même qu'il faut conclure que le Président du Conseil ne jouit à cet égard d'aucun privilège particulier par rapport aux autres ministres. Son contre-seing est comparable au leur.

La signature du Président figure donc au bas de tous les décrets — on les appelle couramment « Marsoum Joumhouri » ou décrets présidentiels — flanquée de celle du Président du Conseil et des ministres intéressés. Il faut noter ici la grande profusion des décrets, qui réglementent des matières relevant souvent de l'arrêté ministériel, quand ce n'est pas de la note de service. Le Gouvernement, Président de la République en tête, est ainsi amené à décider de questions aussi secondaires que la nomination d'un commis ou l'envoi d'un fonctionnaire en mission de dix jours à l'étranger. De même que reste confuse la distinction « matérielle » entre décrets simples et décrets pris en Conseil des ministres. Ces derniers sont signés par le Président et tous les ministres, et sont précédés d'un « Karar » ou « décision » du Conseil des ministres prise à la majorité. C'est là le seul critère de distinction. Il est formel et *a posteriori* en ce sens que, lorsque la loi n'a pas elle-même spécifié la procédure à adopter, rien ne permet de dire que telle décision gouvernementale doit être prise par décret simple ou par décret en Conseil des ministres. Tout dépend en définitive de l'intuition du Directeur du Cabinet du Président qui, bien que n'étant qu'un fonctionnaire administratif est, dans l'Etat, un personnage redoutablement influent.

La même imprécision règne quant à la notion de Règlement d'Administration Publique — Marsoum Tanzimi — qu'on commence d'appliquer aux décrets portant organisation ou réorganisa-

tion des services publics (154). Encore embryonnaire, cette notion est, jusqu'à présent, dépourvue d'effet pratique quant à la nature des décrets qu'elle concerne et à ce qui les distingue des autres décrets pris en Conseil des ministres. Le seul critère est, actuellement, que ces décrets sont pris le Conseil d'Etat entendu (155).

Autres pouvoirs.

De même que le droit d'amnistie réservé au Parlement est une dérogation au principe de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire, de même le droit de grâce déroge à la séparation des pouvoirs judiciaire et exécutif. Il est exercé par le Président de la République, après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Le Gouvernement est également titulaire du pouvoir diplomatique (156), le Chef de l'Etat accrédite les ambassadeurs du Liban à l'étranger et les ambassadeurs des Etats étrangers sont accrédités auprès de lui. Il négocie et ratifie les Traités. La Chambre doit autoriser la ratification des traités qui « engagent les finances de l'Etat, les traités de commerce et en général les traités qui ne peuvent être dénoncés à l'expiration de chaque année ».

Le rôle du Président en matière diplomatique peut être déterminant. Certes, l'intérêt porté à la politique étrangère par nos Présidents successifs a été inégal : Chamoun et Khoury prenaient eux-mêmes les décisions, et firent grande consommation de ministres des Affaires étrangères. Le style de Chéhab est différent. Peut-être est-ce dû à ce que sa diplomatie a justement consisté en l'absence de diplomatie. Ayant opté pour une politique étrangère de stricte neutralité (157), il pratiqua l'abstentionnisme et laissa la direction des affaires au tandem Philippe Tacla — Fouad Ammoun (158). Fort expérimentés et brillants l'un et l'autre, ils pratiquèrent une diplomatie d'autant plus discrète qu'était patente la médiocrité du personnel diplomatique qu'ils étaient chargés de diriger.

Dans l'exercice de tous ces pouvoirs, le Gouvernement est, à la différence du Président, responsable. Cette responsabilité est, aux termes de la constitution à la fois individuelle et collective.

(154) Décret-loi n° 119 du 12 juin 1959.

(155) Ainsi le décret n° 4800 du 25 juillet 1960, portant statut de l'Institut National d'Administration Publique. Ce texte a été pris en application des décrets-lois n°s 112 et 114 du 12 juin 1959, portant respectivement statut des fonctionnaires et création du Conseil de la Fonction Publique.

(156) Cf. « Le Droit Libanais », L.G.D.J., 1964, Titre X : La vie internationale, par A. FATTAL.

(157) Voir conclusion générale : « Devenir libanais et Nationalisme arabe ».

(158) Takla fut ministre des Affaires étrangères de 1960 à 1964, sans interruption. Durant toute cette période, Ammoun fut Secrétaire général du Département. Quand le premier quitta le Palais Bustros pour la Banque du Liban, Ammoun le remplaça comme ministre.

La responsabilité individuelle des ministres apparaît dans les articles 37 et 68 de la Constitution. Le premier dispose que « le droit pour tout député de mettre en cause la responsabilité des ministres est absolu », et le second que « lorsque, conformément à l'article 37, la Chambre déclare n'avoir plus confiance dans un ministre, ce ministre est tenu de se démettre ». Mais de même que jamais la Chambre n'a retiré collectivement sa confiance au Cabinet, de même ne l'a-t-elle pas fait individuellement. Des deux dispositions de l'article 66 : « les ministres sont solidairement responsables devant la Chambre de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels », c'est la première qui a été en fait consacrée, encore qu'elle n'ait pas été formellement mise en œuvre par le Parlement.

Mais cette double responsabilité — collective et individuelle — conserve sa réalité lorsqu'elle joue par rapport au Président. Celui-ci a, on le sait, le droit de révoquer les ministres, et prend cette décision seul, de sorte qu'il est politiquement impossible à un ministre d'avoir une politique personnelle en contradiction avec celle du Gouvernement. La discussion a retrouvé un certain intérêt par deux fois au cours de la dernière période. La première occasion fut fournie par les articles publiés au printemps 1963 par M. Kamal Jumblat, ministre dans le Gouvernement Kéramé et en même temps propriétaire d'un Journal, le *Al Anba*. En tant que ministre, Jumblat était solidaire de la politique générale de neutralité arabe qui était celle du Gouvernement. Il n'en avait pas moins, dans son journal, exprimé des opinions jugées trop nassériennes par ses ennemis qui, invoquant la solidarité ministérielle, concluaient que Jumblat devait se taire, se démettre, ou être révoqué. Après avoir tout d'abord rejimé, Jumblat préféra la première alternative. De même, quelques mois plus tard, M. Jean Aziz, ministre dans le même Gouvernement, mais également neveu du Patriarche Maronite qui faisait publiquement état de son désaccord avec le Président. Aziz prit prétexte de ce que le Gouvernement avait procédé à certaines nominations de fonctionnaires sans l'avoir suffisamment consulté pour faire un coup d'éclat : il quitta, en claquant la porte, le Conseil des ministres présidé par le Chef de l'Etat et se retira dans sa circonscription de Jezzine. Le Président l'y laissa. Aziz comprit : flairant la révocation, il accourut faire sa soumission, et devint en 1964 un des plus chauds partisans de la reconduction.

SECTION 3

VERS UN ORDRE GOUVERNEMENTAL NOUVEAU

Caractérisé par la prédominance du Président irresponsable, la faiblesse du Cabinet responsable et la composition confessionnelle du Cabinet, l'organisation gouvernementale traditionnelle apparaît à la fois dangereuse et précaire. Le danger provient de ce qu'en définitive le seul frein à la puissance du Président est confessionnel. A condition de ne pas porter atteinte aux droits et privilèges des communautés, le Président peut tout faire, et remettre en question l'action de ses prédécesseurs. N'est-il pas d'usage qu'à chaque élection présidentielle le nouveau Chef de l'Etat fasse conférer au Gouvernement par la Chambre les pleins pouvoirs et légifère comme il l'entend ? Il n'est d'autre contrepoids à l'autocratie que le confessionnalisme, à la dictature que le conservatisme le plus rétrograde. A moins que le Président soit assez populaire pour pouvoir contourner le « système » et assez sage pour le faire dans l'intérêt à long terme du pays.

A cela s'ajoute un autre inconvénient : la précarité. L'organisation gouvernementale actuelle suppose que les proportions démographiques des différentes communautés entre elles restent les mêmes. Certes, le fait que le Président soit maronite et non chrétien donne un certain répit à la formule de 1943. Il est plus difficile aux sunnites de rattraper le retard de 200.000 qui les sépare des maronites, qu'aux musulmans dans leur ensemble de combler le déficit qu'ils ont par rapport aux chrétiens. Les chrétiens sont en effet réputés être 52 % de la population contre 48 % pour les musulmans.

Mais ce chiffre est douteux, fictif même, car personne n'a pu jusqu'à présent le prouver et l'on ne connaît pas le nombre exact de la population. Les musulmans, qui n'ont rien à y perdre et tout à y gagner, demandent le recensement, et cette revendication semble légitime : comment un pays peut-il ne pas savoir le nombre de ses habitants ? A cela les chrétiens répondent subtilement : oui, mais qui recenser ? Qu'est-ce qu'un citoyen libanais ? Définira-t-on la citoyenneté libanaise selon un critère territorial et limitera-t-on le recensement aux libanais résidant au Liban ? L'opinion musulmane penche pour une telle solution. Le 52-48 couvre d'ailleurs uniquement les libanais du Liban, et aurait dit-on évolué dans un sens d'autant plus favorable à la population musulmane qu'il englobe aussi ceux des réfugiés arabes de Palestine, en majorité musulmans,

qui ont acquis la nationalité libanaise (159), Aussi bien, les libanais réclament l'adoption de la personnalité comme base de la citoyenneté. Le recensement s'étendrait alors à tous les libanais où qu'ils résident, et engloberait les émigrés, en majorité chrétiens. Ils sont le Liban dans le monde et continuent de s'intéresser à la mère-patrie où leurs remises alimentent la prospérité économique. Ne sont-ils pas citoyens au moins aussi valables que le réfugié ? Et beaucoup d'ajouter qu'intégrer le réfugié, c'est admettre le fait accompli d'Israël, alors qu'il n'est de solution arabe au problème palestinien que par le rapatriement victorieux des réfugiés refran-chissant le Jourdain au grand jour de la reconquête.

On voit par là tout ce qui est impliqué dans la question du recensement, et combien il est devenu politiquement impossible tellement les arguments opposés se bloquent réciproquement. Et l'illusion du 52-48 demeure. Peut-être n'est-elle pas une illusion. Mais tout se passe comme si elle l'était, puisqu'on refuse de savoir la vérité, quelle qu'elle soit.

Mais un jour viendra où il faudra bien crever l'abcès. Déjà se manifestent des signes d'impatience, et le pacte de 43 est menacé. On a parlé en 64 de la candidature d'un druze, K. Jumblat, à la présidence ; puis de celle d'un orthodoxe : Nassim Majdalani. Toutes ces rumeurs ont été unanimement démenties. Mais leur effet psychologique demeure, qui signifie que l'édifice de 1943 n'est pas immuable.

On peut certes s'en réjouir, et souhaiter la fin du fromagisme confessionnel. Mais un système politique ne se détruit jamais : il se remplace. Or rien, jusqu'à présent, n'a, à notre connaissance, été proposé comme une alternative au confessionnalisme en tant que base de l'organisation gouvernementale. Il faut le faire avant qu'il soit trop tard. Il faut dès aujourd'hui aménager une transition vers un ordre politique nouveau, à la fois libérateur et réaliste.

La rénovation de la structure de l'Exécutif doit être le prolongement de celle que doit connaître le Parlement. Elle doit en être l'expression et par là donner plus de réalité à notre parlementarisme. L'adoption des techniques électorales proposées plus haut (160) permet l'expression d'une majorité et d'une minorité, qui, par delà la représentation confessionnelle, donne à l'électorat la possibilité de choisir ses représentants sur une base purement politique. Il y aura, grâce à la cartellisation qui donne à la bataille électorale une

(159) Le chiffre officiel des réfugiés est 120.000. Il est le même depuis 1948. Il est permis de croire que, la misère aidant, les réfugiés se multiplient selon un rythme certainement supérieur à celui des libanais de souche.

(160) Cf. *supra*, 5^e partie, chapitre I^{er} : La représentation nationale.

dimension nationale, compétition entre votants, même s'ils sont membres d'une même communauté, pour porter au Pouvoir une équipe qui, forcément, et par intérêt électoral, se présente sur une base autre que le confessionnalisme. L'habitude électorale aidant, on verra moins, dans le candidat d'un cartel, son appartenance à une secte que son affiliation au Cartel. Il sera défini plus par son programme politique que par sa religion. Et chaque électeur, en votant pour le candidat local du Cartel, saura qu'il vote, indirectement, pour que le comité directeur du Cartel devienne le Gouvernement. Pour que, si le Cartel de son choix obtient la majorité, le leader du Cartel devienne Président de la République, et son second Président du Conseil. Un lien sera établi entre le Gouvernement et le Parlement, et entre les gouvernants et les gouvernés. Lien unificateur, puisqu'il recouvre les cloisons confessionnelles, en attendant de les effacer. La responsabilité gouvernementale et la démocratie prendront leur signification; des Gouvernements représentatifs et forts pourront assumer les responsabilités nouvelles qu'impliquent la fonction gouvernementale, et diriger l'Etat du développement.

Le Liban pourra enfin jouer son rôle dans le monde arabe, et y devenir un levain. Tant que notre pays continuera de reconnaître ses fils par leur religion, il restera, pour les arabes, un interlocuteur douteux, un corps étranger à 52 %. Se libérant de ses complexes confessionnels, le Liban retrouve ses frères et les invite à suivre avec lui la voie du progrès. En redéfinissant le libanisme, nous définissons le nationalisme arabe. Nous prouvons que l'arabisme est un humanisme (161), et guère l'affaire d'une religion.

(161) Cf. conclusion.

CHAPITRE III

L'appareil administratif.

La réforme de notre régime politique a comme prolongement naturel celle de l'organe administratif d'exécution. La modernisation des structures politiques repose en effet sur la transformation du concept de l'Etat, devenant le moteur du développement économique et social. Cela est incompatible avec le maintien de la structure administrative actuelle où se reflète le *statu quo* économique et politique.

Nous analyserons d'abord cette structure, et tenterons de mettre en lumière la réforme qu'elle nécessite.

SECTION 1

STRUCTURE DE L'ADMINISTRATION LIBANAISE (162)

La structure de l'administration libanaise se caractérise à la fois par la centralisation et la concentration. Cela s'explique en grande partie par l'Histoire : la présence étrangère, jusqu'en 1943, impliquait la centralisation, et le Gouverneur ottoman, comme le haut-commissaire français, se réservait la plus grande partie des décisions. D'autre part, le Liban, pays géographiquement petit, est une voie de passage; son économie, principalement commerciale, est par con-

(162) Ce développement s'inspire de l'ouvrage collectif précité : « Le Droit Libanais », Titre X, Chapitre I^{er}, section 1 : « L'organisation administrative », par l'auteur.

séquent urbaine et fait de Beyrouth le pôle non seulement économique et démographique, mais également politique et administratif, du pays. Au surplus, le confessionnalisme renforce cette tendance : la condition première de la permanence de tout pouvoir étant d'assurer la proportionnelle représentation des groupes confessionnels à tous les niveaux de l'autorité : Parlement, Gouvernement, emplois publics, un véritable lobbysm confessionnel se développe qui, comme tous les lobbysms, converge vers le centre et le sommet : Beyrouth.

Aussi bien, l'administration centrale d'Etat assure, en fait, la gestion de presque toutes les affaires. Les seules collectivités locales proprement dites, c'est-à-dire jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, sont les municipalités. Quant à la décentralisation par services, l'examen de son fonctionnement révèle combien elle est, en fait, relative.

§ 1. — L'administration d'Etat centralisée.

L'administration libanaise reproduit dans l'ensemble, le schéma général d'une administration à base constitutionnelle parlementaire : la nécessité du contreseing ministériel subordonne aux ministres les différents départements dont la coordination au sommet est assurée par la présidence du Conseil.

Sur le plan territorial, le pays est divisé, administrativement, en cinq « mohafazats » (préfectures), eux-mêmes subdivisées en vingt-quatre cazas (sous-préfectures) englobant les municipalités (163). A la tête du Mohafazat se trouve le Mohafez (préfet) et à la tête du Caza, le Caïmacan (sous-préfet). Le Mohafazat et le Caza n'ont ni la personnalité juridique ni l'autonomie financière — ils n'ont pas de budget propre — et sont dépourvus d'organes représentatifs élus, tous traits qui les distinguent des municipalités. Ils ne sont que des unités administratives centralisées déconcentrées.

1) *Le Mohafazat.*

a) *Le Mohafez.*

Le Mohafez est un fonctionnaire de « première catégorie » (son grade correspond par conséquent à celui de directeur général dans l'administration centrale) nommé par décret en Conseil des ministres parmi les personnes remplissant les conditions générales d'en-

(163) Annexe n° 1 du décret-loi n° 11 du 29 décembre 1954. Ce décret-loi est abrogé, mais l'annexe n° 1 maintenue en vigueur par le décret-loi n° 116 du 12 juin 1959.

trée dans la fonction publique et titulaires de la licence en droit ou d'un diplôme équivalent. Les Mohafez ne constituent pas un cadre particulier. Leur mutation est possible dans les mêmes formes que leur nomination.

Le Mohafez n'agit que comme représentant du pouvoir central. Il n'est pas une autorité locale, simplement une autorité centrale déconcentrée.

A cet égard, ses attributions ressemblent beaucoup à celles de son homologue français. Au point de vue politique, il informe le Gouvernement par l'intermédiaire du ministre de l'Intérieur, son chef hiérarchique, de la situation politique générale du Mohafazat. Il exécute en outre les directives politiques que lui donne le ministre. Il a également des attributions d'ordre judiciaire. Il « assiste » le procureur de la République dans l'exercice de la police judiciaire (perquisitions, constats...) (164), et saisit le parquet de tout incident susceptible de troubler l'ordre public, de même qu'il informe le ministre de la Justice de toute irrégularité commise par les agents départementaux de ce ministère. C'est là une contrepartie au fait que le Mohafez n'a aucune autorité directe sur ces agents.

Mais l'essentiel des attributions du Mohafez est d'ordre administratif : il représente le pouvoir exécutif dans le département, et veille, à ce titre, à l'exécution des lois et règlements. Responsable du maintien de l'ordre public, il exerce le pouvoir de police administrative et peut, à cette fin, requérir la force armée. Dans ce cas, les forces de sécurité intérieure sont mises « à sa disposition » (165).

Il est le chef des services techniques des différents ministères dans le Mohafazat, à l'exception de la Justice et de la Défense nationale. Il est le supérieur hiérarchique des agents de ces services qui ne peuvent communiquer avec le ministère à Beyrouth que par son intermédiaire. Il exerce donc sur ces fonctionnaires le pouvoir disciplinaire (166). Le Mohafez est Caïmacam du Caza où est situé le chef-lieu du Mohafazat. Il participe enfin à l'exercice de la tutelle sur les municipalités.

b) Le Conseil de Mohafazat.

N'étant pas une collectivité locale décentralisée, le Mohafazat n'a pas d'organe élu. Le législateur y a cependant prévu un Conseil. Mais, ni par sa composition, ni par ses attributions, cet organisme ne saurait être comparé au Conseil Général français.

(164) Loi du 18 septembre 1948, article 12.

(165) Décret-loi n° 116 du 12 juin 1959, article 11.

(166) Circulaire n° 31 du 30 janvier 1961 du Conseil de la fonction publique.

En effet, les membres du Conseil ne sont pas élus. Certains siègent de plein droit, comme le Mohafez, président, l'agent départemental des finances, les Caïmacams du Mohafazat. D'autres sont nommés : ce sont deux représentants par Caza, nommés pour une période de quatre ans par décret pris sur proposition du Mahofez parmi les personnes exerçant une activité commerciale, industrielle, agricole, ou sont membres d'associations syndicales dans le cadre du Mohafazat. Chaque service du Mohafazat est représenté au Conseil par un fonctionnaire, lorsque le Conseil connaît d'une question intéressant ce service. Ce fonctionnaire siège au même titre que les autres membres.

Le Conseil est habilité à connaître des problèmes relatifs à la situation économique, sociale et sanitaire du Mohafazat; de la détermination des crédits affectés au développement des villages non pourvus de municipalités; de l'exécution des projets de travaux prévus pour le Mohafazat au budget général de l'Etat; ces crédits prévus pour la caisse de crédit municipal; de toute question qui lui est soumise par le Mohafez, et intéressant le Mohafazat.

Mais toutes ces attributions sont purement consultatives, sauf en ce qui concerne la détermination des crédits affectés au développement des villages non pourvus de municipalités. Dans ce cas, le Conseil détermine lui-même la répartition des crédits (167), dans la limite fixée pour le Mohafazat au budget général de l'Etat. Mais cette détermination n'est elle-même définitive qu'après l'approbation du ministre de l'Intérieur. Le Mohafez est alors tenu d'exécuter la décision du Conseil.

II) *Le Caza.*

Le Caza est une subdivision du Mohafazat, privée de tout organisme collégial. C'est un Mohafazat en miniature, sans Conseil. Le Caïmacam y est seul avec ses services.

Le Caïmacam est un fonctionnaire de troisième catégorie (grade équivalent à celui de chef de bureau), nommé par décret en Conseil des ministres sur proposition du ministre de l'Intérieur, après avis obligatoire du Mohafez. Il doit être titulaire de la licence en droit ou d'un diplôme équivalent. Nul ne peut être nommé Caïmacam s'il est natif du Caza.

Sur le plan politique, le Caïmacam fait rapport au Mohafez de la situation politique et économique générale du Caza. Sur le plan administratif, le Caïmacam est le supérieur hiérarchique des agents

(167) Décret-loi 116, article 50.

des ministères représentés dans le Caza. Il participe enfin à l'exercice de la tutelle sur les municipalités.

**§ 2. — La décentralisation territoriale :
les municipalités (168).**

La commune est traditionnellement au Liban la cellule territoriale première. Elle est en outre la seule collectivité locale proprement dite. Les municipalités sont créées par arrêté du ministre de l'Intérieur sur proposition du Mohafez.

La municipalité comprend deux organes : un organe délibérant, le Conseil municipal, et un organe d'exécution, le président du Conseil municipal.

1. — Le Conseil municipal, organe délibérant, est composé de huit membres pour les municipalités de moins de 2.000 habitants. Le nombre s'accroît selon la population de la commune, et atteint 24 pour Beyrouth. Les conseillers sont élus au suffrage universel direct, secret et au scrutin de liste, dans les mêmes conditions d'éligibilité et d'électorat que pour les élections législatives. Le Conseil se réunit une fois par mois au moins.

La loi énumère les attributions du Conseil, mais cette énumération coïncide presque en tous points avec celle des délibérations soumises à la tutelle du pouvoir central. C'est dire — sans cynisme volontaire — qu'étudier les attributions du Conseil revient, pratiquement, à analyser la tutelle. Celle-ci obéit au régime de l'approbation préalable, le silence de l'autorité de tutelle valant, à l'expiration d'un délai qui est généralement d'un mois, approbation. Selon l'importance des délibérations auxquelles elle s'applique, la tutelle est exercée par le Caïmacam (169), le Mohafez (170) ou le ministre de l'Intérieur (171). On voit combien est stricte la tutelle sur les municipalités. Certes, si l'on définit la « décentralisation » par la personnalité juridique, on peut dire que les municipalités sont décentralisées. Mais la décentralisation signifie aussi autonomie de décision, dont les municipalités sont, au Liban, pratiquement privées.

(168) Décret-loi n° 5 du 10 décembre, modifié par la loi du 15 février 1957 et la loi du 15 juin 1959. Une nouvelle loi du 27 mai 1963, dite « loi municipale » a repris l'ensemble de cette matière.

(169) Notamment baux n'excédant pas trois ans, achats d'immeubles dont le montant n'excède pas 10 % des recettes municipales.

(170) Notamment le budget municipal, les baux de plus de trois ans, les actions en justice introduites par la municipalité...

(171) Notamment les emprunts municipaux, les décisions ayant un caractère réglementaire...

Elles peuvent enfin être dissoutes par le pouvoir central. Dans les cas où le Conseil « dépasse ses compétences » ou « remplit insuffisamment ses attributions », il peut être dissout par décret. Le Gouvernement peut alors décider que le Caïmacam ou le Mohafez se substituera au Conseil municipal. Dans certains cas également (absence de la majorité des membres du Conseil, invalidation de l'élection par le Conseil d'Etat, proposition de dissolution par l'Inspection Centrale) le Conseil peut être dissout d'office. La dissolution est alors simplement déclarée par arrêté du Mohafez.

2. — Le Président du Conseil municipal, organe d'exécution, est élu par le Conseil à sa première réunion, au scrutin secret, majoritaire et à un tour. Un vice-président est élu également. Ces deux fonctions sont gratuites, mais des indemnités peuvent, dans certains cas, être allouées.

Le Président du Conseil municipal, dont le rôle correspond à celui du maire en France (172), exécute les délibérations du Conseil qu'il préside. Il assure la gestion du domaine municipal. Sur le plan financier, il prépare le projet de budget municipal et le soumet au Conseil. Il est l'ordonnateur des dépenses municipales et conclut les marchés de la municipalité. Il représente cette dernière en justice. Il est responsable du maintien de l'ordre et de la tranquillité publique dans la municipalité et dirige les services municipaux : il nomme et révoque les fonctionnaires locaux conformément aux dispositions réglementaires en vigueur.

Les arrêtés du Président du Conseil municipal sont immédiatement communiqués au Caïmacam, et par lui, au Mohafez ou au ministre de l'Intérieur, selon les cas. Les arrêtés ayant un caractère réglementaire sont soumis au ministre qui doit, s'il refuse son approbation préalable, motiver sa décision.

A ce schéma général, il convient cependant d'ajouter le cas particulier de Beyrouth. Le Président du Conseil municipal n'y est pas un organe d'exécution. Celui-ci est le Mohafez de Beyrouth lui-même. Ainsi donc, pour la capitale, commune et préfecture coïncident, et la municipalité n'est soumise à aucun Caïmacam. Quant à la tutelle, les pouvoirs exercés dans les municipalités de droit commun par le Caïmacam appartiennent, à Beyrouth, au Mohafez, et ceux exercés normalement par le Mohafez, le sont, pour Beyrouth, par le ministre de l'Intérieur.

(172) Il existe au Liban, indépendamment du Président du Conseil municipal, l'institution du « Moukhtar », élu par la population. Il remplit des fonctions judiciaires, et authentifie les pièces d'identité (acte de naissance...). Ce n'est que par une maladresse de traduction qu'on traduit Moukhtar par Maire. Ce dernier remplit des fonctions bien plus étendues, qui s'apparentent plutôt à celle du président du Conseil municipal.

§ 3. — Les établissements publics au Liban :
« décentralisation » par services.

L'organisation administrative au Liban fait une place importante à certains modes non centralisés de gestion des services publics. D'une façon générale, l'évolution a, depuis 1950, consisté en un glissement du régime de la concession à celui de l'établissement public (173). De même, le régime juridique des établissements publics — dits offices autonomes — a-t-il connu une tendance vers l'unification (174).

Les offices ne peuvent être créés que par une loi qui, en même temps, en détermine la mission et éventuellement la durée. Le décret-loi n° 150 du 12 juin 1959 dispose que les offices sont des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il les définit en outre par leur finalité : exécution de programmes de grands travaux d'intérêt national « ne pouvant être assumée par les administrations ordinaires », exploitation de services publics agricoles, industriels ou commerciaux, recherche économique et scientifique pour le développement des ressources nationales, exécution de programmes de développement social.

Du point de vue de leur organisation, les offices comprennent un organe délibérant, le Conseil d'Administration, composé de quatre à six membres, dont un président. Tous sont nommés par décret en Conseil des ministres sur proposition du ministre de tutelle. Une partie des membres est formée de fonctionnaires publics, les autres sont désignés *intuitu personae* parmi les personnes non fonctionnaires réputées pour leur compétence dans les matières relatives à l'activité de l'office. Le mandat du Conseil est de trois ans, renouvelables. L'âge minimum requis pour être nommé membre d'un conseil est trente-cinq ans. Nul ne peut être membre de plus de deux conseils d'administration.

Quant à l'organe d'exécution, il est constitué par le Directeur Général, nommé dans les mêmes formes que les membres du conseil d'administration. Il doit avoir trente-cinq ans au moins, et 64 au plus. Il exécute les décisions du Conseil et exerce sur le personnel de l'office les attributions du Directeur Général d'un ministère. Il participe, à titre consultatif, aux délibérations du Conseil d'Admi-

(173) Ainsi : Loi du 11 janvier 1951 portant approbation du rachat de la concession de la Compagnie des Eaux de Beyrouth, et création de l'Office des Eaux de Beyrouth ; loi du 3 juillet 1954 portant approbation du rachat de la concession de la Compagnie d'Electricité de Beyrouth et loi du 7 juillet 1954 portant création de l'Office de l'Electricité.

(174) Décret-loi n° 150 du 12 juin 1959, dit « statut des offices autonomes ».

nistration et lui présente un rapport annuel sur les activités de l'établissement.

Mais tout comme la décentralisation territoriale, la décentralisation technique, ou par services, est très limitée par les contrôles très étroits exercés par l'autorité centrale.

Le premier contrôle est celui du ministère de tutelle dont le décret-loi n° 150 dispose qu'il doit être formellement désigné par la loi portant création de l'office. Le ministère est représenté à l'office par un commissaire du Gouvernement, nommé par le ministre de tutelle, parmi les fonctionnaires de première ou deuxième catégorie du ministère. Il participe aux délibérations du Conseil et a le droit de vote. Le Commissaire du Gouvernement est, très souvent, le Directeur Général du ministère de tutelle.

Le décret-loi n° 150 désigne, en termes très généraux, la portée de la tutelle sur les délibérations du Conseil (article 3 : le ministère « exerce d'une façon permanente la tutelle » sur les délibérations du Conseil « à l'exception de celles relatives aux affaires ordinaires »). Le texte ne devient plus précis qu'à propos des délibérations portant sur les matières suivantes : le budget annuel, les décisions ayant un caractère réglementaire (ex. : statut du personnel de l'office), les emprunts à long et moyen terme, les marchés de fournitures et de travaux d'un montant supérieur à 100.000 L.L., la modification des tarifs, l'augmentation ou la diminution du capital.

De toutes ces délibérations, le Commissaire du Gouvernement saisit le ministre dans les huit jours. A l'expiration d'un délai d'un mois, le silence du ministre de tutelle vaut acceptation. Ce délai est ramené à dix jours pour l'approbation des marchés. Elle se double de l'approbation du ministre des Finances, pour toutes les délibérations mentionnées plus haut, et ce, dans les mêmes formes et délais. En cas de divergence entre les deux ministres, le conflit est tranché par le Conseil des ministres.

Le ministère des Finances délègue dans chaque office un représentant permanent, le contrôleur financier, qui lui présente un rapport annuel sur la situation financière de l'office et l'informe immédiatement de toute irrégularité financière.

Aux deux contrôles, financier et de tutelle, s'ajoutent encore deux autres : celui de la Cour des comptes où existe une commission de vérification des comptes annuels des offices autonomes, et celui du Conseil de la Fonction Publique sur les problèmes du personnel. Ce dernier contrôle n'en est en principe pas un, vu que les délibérations qui sont de la compétence du Conseil de la Fonction Publique ne lui sont communiquées que pour avis, obligatoire

certes, mais non conforme. Mais en fait la pression exercée par le Conseil de la Fonction Publique a, depuis sa création, été si forte que les offices se conforment généralement à ses avis.

SECTION 2

UNE DYNAMIQUE DE L'ADMINISTRATION

L'appareil administratif dont la structure a été exposée plus haut est-il apte à assumer les tâches nouvelles qui lui incombent ? S'il ne l'est pas, quelle est la réforme administrative qui s'impose ? Telles sont les deux questions qui, à cet égard, se posèrent en 1959. Elles continuent de se poser aujourd'hui tellement sont approximatives les réponses qui y ont été apportées.

§ 1. — L'administration du développement.

C'est à la mission IRFED, dont il a déjà été question dans cet ouvrage (175), que fut confiée en 1959 la tâche de proposer une organisation nouvelle pour l'administration du développement au Liban. Cette institution jouissait alors de tous les appuis officiels. Elle avait même réussi à obtenir la confiance du Président qui ne pouvait évidemment examiner en personne l'opportunité des suggestions qui par l'IRFED lui furent faites.

Deux formules étaient concevables. La première apportait une solution en profondeur : elle consistait à réformer, en fonction du développement, l'administration existante. En liant réforme administrative et développement économique, on mettait l'administration au service du développement, qu'on dotait ainsi d'un outil d'exécution rendu approprié ; en même temps qu'on faisait du développement l'occasion et le levier de la réforme administrative.

La deuxième formule consistait au contraire à récuser en bloc et d'une manière simpliste l'organisation administrative actuelle, et à créer de toutes pièces un ensemble parallèle, un corps de « janissaires » de la planification. C'est hélas cette deuxième formule dont l'incongruité est évidente qui fut adoptée. Elle repose sur l'erreur fondamentale résultant de ce que l'accent y est mis sur le rôle du ministère du Plan, responsable à la fois de la préparation

(175) En particulier 1^{re} partie, chapitre 3.

et de l'exécution du plan. D'où les conflits entre ce ministère et les autres organismes administratifs, aux deux niveaux, central et régional.

Au niveau central tout d'abord, l'idée même de créer un ministère spécialement chargé de la planification est en contradiction totale avec la nature même du développement, activité de coordination et de synthèse globales, qui met en jeu tous les secteurs de la vie nationale et, partant, l'ensemble de l'administration publique. Celle-ci doit, dans toutes ses parties, participer, par ses propositions, à l'élaboration du plan, chaque département selon sa spécialité. Se sentant consultées et écoutées, toutes les administrations adhéreront au plan et l'exécuteront avec plus d'efficacité. Cette tâche d'exécution doit d'ailleurs, en tout état de cause, leur appartenir : que peuvent, dans un pays en voie de développement, faire les administrations d'autre que d'administrer le développement, qui doit éclairer d'une lumière nouvelle toutes leurs actions, même les plus quotidiennes ?

A ces arguments d'ordre technique et psychologique s'ajoutent des raisons politiques. Confier le plan à un ministère, c'est donner à un ministre un droit de supervision et de contrôle sur les autres ministères et les autres ministres, ce qui n'est guère conforme à l'esprit du parlementarisme. C'est aussi donner à un politicien, représentant aujourd'hui une communauté confessionnelle, le pouvoir d'infléchir au profit de son groupe particulier le plan national.

Aussi bien la technique et la politique imposent-elles la suppression du ministère du Plan. Et puisqu'il faut maintenir, pour des raisons confessionnelles, intact le nombre de portefeuilles ministériels, l'on peut prévoir la création d'un ministère des transports et du tourisme, en détachant la direction des transports du tentaculaire ministère des travaux publics, et en la fusionnant avec le Conseil du Tourisme qui est toujours à la recherche d'une autorité de rattachement. Quant à l'organisme de planification, il sera chargé de coordonner les propositions des différents départements ministériels et n'entreprendra, en aucune façon, l'exécution du Plan. Il pourra simplement contrôler cette exécution, et devra être informé de son déroulement. Totalement indépendant des ministères, il aura le statut d'un conseil de la planification, composé d'une élite technique et peu nombreuse rattachée directement à la Présidence du Conseil, puisque la nature parlementaire de notre régime empêche le rattachement formel à la Présidence de la République.

Ainsi sera évitée la deuxième série de conflits résultant de l'organisation actuelle de l'appareil de planification, au niveau régional et local. Certes, le découpage des régions économiques qui

s'ordonne autour des pôles primaires, secondaires, tertiaires et quaternaires, coïncide avec le découpage administratif en Mohafazats, Cazes et municipalités. Ce qui est un juste hommage rendu à l'authenticité socio-géographique de ces subdivisions administratives (176). Mais on ne saurait espérer donner une vie nouvelle à ces subdivisions si on ne confie pas aux autorités normalement chargées de leur administration leur part dans la planification. Autrement dit, les responsables régionaux de la planification doivent être les Mohafez, les Caïmacams et leurs services. Or, dans le système actuel, le rôle du Mohafez est de pure façade, puisque l'essentiel appartient à ce qu'on appelle les « équipes polyvalentes du développement », agissant aux niveaux du Mohafazat et du Caza, et directement rattachés au service des activités régionales de la direction des études et de la planification au ministère du Plan à Beyrouth. En somme, on retient les cadres géographiques de l'administration régionale, mais on les vide de leur contenu. On en fait de même au niveau des municipalités : le rôle y est joué, non par le ministère du Plan, mais, puisqu'il s'agit de « développement communautaire » par l'Office du Développement Social, présent dans la commune par les « travailleurs sociaux », dépendant de l'office.

L'administration est sans doute inadaptée aux tâches de l'Etat nouveau. Mais on ne résout rien en la maintenant en dehors du circuit et en faisant appel à d'insolites équipes dont ni le zèle ni la science ne les distinguent des ronds-de-cuir. Par là, au contraire, on fige l'administration dans son *statu quo* en même temps que, rendant le développement impopulaire auprès des commis de l'Etat, on en compromet l'exécution. Pour réussir le développement, on ne court-circuite pas l'administration. On la réforme, et d'abord dans ses hommes.

§ 2. — L'administration, le développement et les hommes.

La préparation du plan, et la surveillance de son exécution étant, seules, du ressort de l'organisme technique rattaché à la Présidence du Conseil, il appartient à l'administration de transformer en réalité quotidienne les objectifs du développement (177). Elle doit pour cela se réformer.

(176) Cf. 1^{re} partie, chapitre III.

(177) « The planning unit, it must be emphasized, is not to be envisaged as an executive body ; executive powers must remain vested in the spending ministries. » Royal Institute of Public Administration : « Administrative organization for economic development. » Conference report, London, 1959.

Il faut tout d'abord noter que l'on peut, d'ores et déjà, faire l'économie d'une réforme organisationnelle. Car elle est déjà faite. Au moment même où prenaient corps les premières études sur notre développement, les décrets-lois de juin 1959 réorganisaient nos structures administratives et constituaient justement la « Réforme administrative » à laquelle le général Chéhab a attaché son nom. La création du ministère du Plan a freiné ce mouvement et momentanément compromis cette réforme. Aussi est-il grand temps de supprimer ce ministère, de mettre en pratique l'esprit de 1959 et l'organisation administrative qui en est issue.

Reconnaissant les limites que la structure géographique et sociale libanaise impose à toute tentative de décentralisation, les auteurs des décrets-lois avaient renforcé la déconcentration. C'est ainsi que, si le décret-loi sur les établissements publics et la loi municipale sont surtout codification et clarification du statut déjà existant des offices autonomes et des communes, les textes relatifs au Mohafazat et au Caza font du Mohafez et du Caïmacam les véritables chefs dans leurs districts. Ils doivent utiliser leurs pouvoirs pour y diriger l'exécution du développement. Dira-t-on qu'en fait les Mohafez et Caïmacams actuels ne le font pas ? Si cela est exact, la réponse est très simple. Elle est que nos Mohafez et Caïmacams actuels sont de mauvais fonctionnaires. Il faut donc qu'on les change et qu'on les remplace par des chefs capables et compétents.

Ce n'est pas en termes organisationnels, mais en termes humains, que se pose le problème administratif libanais ; et la question n'est pas : « faut-il changer l'organisation ? », mais « que valent les hommes ? » La réponse n'en est que plus difficile, car il faut chez nous plus de courage pour remplacer des hommes que pour faire de nouvelles lois. Or, sans courage, il n'est pas d'action et nous sommes à l'heure de l'action, puisqu'un choix a été fait, irréversible, en 1959.

Cette promotion humaine de la fonction publique est la tâche essentielle d'un organisme qui représente le pivot de la réforme de 1959 : Le Conseil de la Fonction Publique (178). Tout lui a été donné pour réussir, et d'abord l'indépendance politique : dirigé par un comité de trois membres dont le président a les pouvoirs administratifs d'un ministre, le Conseil n'est soumis à aucun ministre et est directement rattaché à la Présidence du Conseil. Il jouit en outre de très larges pouvoirs de décision : gardien du statut des fonctionnaires (179), il contrôle la conformité à ce statut de toutes les mesures prises par les ministres relativement aux fonctionnaires

(178) Décret-loi n° 114 du 12 juin 1959.

(179) Décret-loi n° 112 du 12 juin 1959.

de leur département. Il libère ainsi l'administration des pressions politiques et garantit la liberté et l'indépendance du fonctionnaire. En cas de conflit entre le Conseil et un ministre, seul le Conseil des ministres, présidé par le Chef de l'Etat, peut casser la décision du Conseil de la Fonction publique. Depuis 1959, cela ne s'est produit que très exceptionnellement (180), et le Conseil a su s'imposer comme un frein très efficace aux interventions des politiciens.

Mais il doit être aussi un moteur, et rénover l'administration par une audacieuse politique de recrutement et de formation des cadres. A cet égard, le Conseil semble secouer aujourd'hui l'immobilisme de ses débuts. Jusqu'en 1964 en effet, le recrutement s'effectuait par des concours écrits, supervisés par des jurys occasionnels formés de professeurs désuets ou de fonctionnaires supérieurs certes, mais passablement ignorants : les ronds-de-cuir sélectionnaient les forts en thème. Un classement était établi et une liste arrêtée par le Conseil de la Fonction publique, en tenant compte de la répartition confessionnelle des candidats reçus.

Les dommages causés par ce procédé n'étaient pas trop grands quand il s'agissait du recrutement à des emplois subalternes. Mais ils devenaient très sérieux, s'agissant du choix des fonctionnaires supérieurs. Aussi le recrutement de ces derniers a-t-il, en 1964, été totalement confié à l'Institut National d'Administration Publique (181) qui devient la seule voie d'accès aux emplois de la troisième catégorie (182). Un concours a lieu chaque année comprenant, à côté des épreuves écrites, des interviews permettant d'apprécier la personnalité du candidat. Le haut niveau du concours, auquel ne sont admis à participer que les titulaires d'une licence de l'enseignement supérieur, est tel que les candidats reçus constituent une véritable élite. Par là-même l'équilibre confessionnel est assuré par le haut, sans conséquences fâcheuses sur la qualité des candidats reçus, puisque les meilleurs des candidats de chaque communauté sont choisis et qu'il n'y a pas, en fait, de communauté « plus instruite » que les autres. Le concours est suivi de deux années d'études et les nominations faites selon le classement de sortie. L'Institut organise en outre des cycles de formation pour les fonctionnaires

(180) Rapports annuels du Président du Conseil de la Fonction Publique pour les années 1960 et suivantes.

(181) « Le Droit libanais », *op. cit.*, titre X, chapitre I^{er}, section 2 : « La Fonction Publique », par J. ZAAROUR.

(182) Les emplois intéressant les activités de planification et de développement sont inclus. Au concours 1964, la section économique de l'I.N.A.P. comprenait seize postes sur un nombre total de trente offerts au concours.

en service dont, par ce biais, il accélère ou retarde sélectivement l'avancement.

Cette entreprise de promotion humaine et technique touche au fond même de notre problème politique, du problème de l'Etat. Refuser de réformer l'administration en profondeur, c'est-à-dire dans ses hommes, c'est tenter de saboter le développement, de maintenir le *statu quo* économique et social et partant l'archaïsme de nos institutions parlementaires actuelles. Car l'impuissance du parlement est, on le sait, telle qu'il ne peut assumer sa fonction législative moderne. Aussi la législation est en très grande partie l'œuvre du Gouvernement, utilisant l'administration. L'on voit combien est irrelevante, dans ces conditions, l'argument tiré du danger de la technocratie. Il est, dans un pays en voie de développement, sans aucune signification (183). Car la technocratie n'est un danger que quand elle menace la démocratie, qui elle-même suppose le développement. Or, celui-ci est, au Liban, à faire, de même qu'une démocratie parlementaire efficace reste à assurer. En attendant, on n'a guère le choix et la « technocratie » vaut mieux que l'anarchie et le sous-développement. Ce n'est que lorsque la réforme politique et électorale aura donné au pays un parlement valable, fondé sur le bipartisme et exerçant efficacement son contrôle démocratique, que les « technocrates » pourront devenir un danger. Mais alors, où seront-ils ? Ces hommes qui n'ont aujourd'hui d'autre chance de participer à la chose publique que par l'administration auront, pour le bien de la démocratie, trouvé leur place ... au Parlement.

(183) G. ALMOND and J. COLEMAN : « The politics of developing areas », Princeton University Press, 1960.

CONCLUSION GENERALE :

Devenir libanais et nationalisme arabe.

L'étude du régime politique libanais, dans ses données et ses mécanismes, fait apparaître la nécessité d'une profonde réforme. Elle est le prolongement constitutionnel du développement économique et social.

On ne peut ignorer ce fait, brutal, que notre population s'accroît de 2,3 % par an et s'entasse dans Beyrouth, cependant que le reste du pays se vide de sa substance et s'appauvrit cumulativement. Un effort de développement s'impose, dont le parlementarisme confessionnel est incapable. Il est déjà dépassé et l'heure est venue de le remplacer. On peut, pendant quelque temps, pallier l'impuissance de la Chambre en laissant l'essentiel des pouvoirs au Gouvernement et à l'administration. Mais cela ne saurait être que provisoire. Il nous faut, certes, l'efficacité et le développement, mais il nous faut aussi bâtir une démocratie et partant, moderniser le régime en rendant à un Parlement rénové un pouvoir que la Chambre des communautés a irrémédiablement perdu.

Cette mutation politique commandée par l'évolution du contexte intérieur doit être la plate-forme du devenir libanais. Elle est aussi un impératif régional, car ce n'est qu'en se transformant que le Liban peut espérer jouer le rôle qui lui revient dans le monde arabe.

L'analyse du nationalisme arabe n'est pas du ressort de cet ouvrage, consacré à une étude interne libanaise. Mais celle-ci débouche nécessairement sur une ouverture arabe. Nous croyons que le Liban, membre de la Ligue, doit y jouer un rôle sans commune mesure avec la neutralité timide à laquelle aujourd'hui l'oblige son *statu quo* constitutionnel intérieur.

Car, qu'est-ce que le nationalisme arabe ? Il est certes l'unité. Mais il faut aller plus profond, et dégager le but de l'unité, la signification de l'arabisme en tant que politique. Il ne se définit pas simplement par son cadre géographique et n'est pas que le regroupement des Etats signataires du pacte du Caire. Il ne s'agit pas de savoir si l'unité doit ou non être faite, mais quel doit en être le contenu politique. Pourquoi l'unité ? Telle est la véritable question, et la réponse est un critère qui départage nationalistes et discours, progressistes et réactionnaires.

Parce qu'il n'est pas la recherche nostalgique d'un empire mort, le nationalisme arabe ne tend pas à reconstituer un ensemble fondé sur une foi religieuse. Mouvement exclusivement politique, il doit rester pur de toute compromission qui lui aliénerait ceux qui ne veulent d'Allah qu'intérieurement vécu, ou ceux qui communient à d'autres croyances. Par là le Liban apparaît au cœur de l'arabisme. Si celui-ci est confondu avec l'Islam, alors les libanais non-musulmans y sont hostiles. Et comme il est impossible de les convaincre par la violence, force est de les « tolérer ». Le Liban doit alors adopter à l'égard des affaires arabes, ainsi entendues, une attitude de discrétion prudente, passablement honteuse et, sur le plan intérieur, s'enfermer dans l'immobilisme confessionnel : ses différentes communautés, musulmanes et chrétiennes, se supportent les unes les autres et font durer une trêve dont les termes, baptisés pacte de 1943, seraient la « justification » et la « garantie » de l'indépendance, le « fondement » de l'Etat.

Mais à quoi sert l'Etat quand le citoyen y est second par rapport à des sectes médiévales, et que vaut l'indépendance quand elle perpétue l'obscurantisme ? Une Nation est une âme. Comment retrouver la nôtre si nous ne résolvons pas les contradictions de notre société en adoptant à leur égard une approche moderne, et où, si ce n'est dans une laïcisation libératrice, serait notre « mission », notre « principe spirituel » ? L'heure est venue de passer de la trêve inter-confessionnelle à la paix supra-confessionnelle, au rassemblement autour d'un programme libanais et arabe nouveau qui transcende les divergences héritées d'un passé révolu. L'avenir appartient à ceux qui auront l'audace de proclamer que le pacte de 1943 est mort et l'intelligence d'ériger le rassemblement dans le développement en pacte national du Liban rénové. Le modernisme et le progrès doivent remplacer le confessionnalisme comme fondement de l'indépendance, tout en étant une redéfinition du nationalisme arabe. Il est une révolution mentale et humaine dont, Arabes du Liban, nous commençons l'expérience dans notre pays. C'est notre honneur et notre responsabilité d'être appelés, du fait de notre

contexte propre, à incarner l'arabisme le plus pur, à en être, devant l'Histoire, les pionniers. Notre attitude à l'égard de nos frères doit être de leur montrer que l'unité passe par une politique globale, qu'elle se mérite et se construit. Tant qu'ils ne suivront pas l'exemple, nous nous attacherons à notre indépendance parce qu'elle garantit nos acquisitions. Mais quand ils auront compris l'arabisme, nous serons les premiers à dépasser l'indépendance pour nous fonder dans l'unité, du Golfe arabe à l'Océan atlantique.

Notre politique est une éthique et apporte une réponse au problème arabe, qui est humain. Elle doit également avoir des dimensions économiques et sociales, et affirmer la nécessité d'une planification concertée, s'organisant régionalement autour du pétrole, comme c'est autour du charbon et de l'acier que commença à se bâtir la communauté européenne. Tout en respectant les concessions accordées aux compagnies étrangères, un fonds arabe du développement, financé par les redevances pétrolières, doit accorder des prêts de développement à long terme aux pays non producteurs de brut, en particulier les pays de passage du pétrole, comme le Liban. Il faut pour cela que l'arabisme en finisse avec les féodalités qui sont encore le fléau du Moyen-Orient. Pour que le pétrole devienne arabe, les redevances doivent cesser d'être thésaurisées dans les banques étrangères ou dilapidées en dépenses somptuaires. Cela signifie que les émirs de la Péninsule doivent rejoindre dans l'exil les pachas dont s'est enfin libérée la vallée du Nil. L'arabisme est un socialisme dont il faut rendre à Gamal Abdel Nasser cette justice d'avoir, par la réforme agraire, jeté les premières bases en donnant au fellah millénaire la conscience qu'il peut changer son sort et que, pour lui, tout n'est pas écrit à jamais en termes de destin.

Social, économique, humain : tel est le nationalisme arabe, pour des raisons techniques et non seulement idéologiques ou émotionnelles. Par nécessité, palestinienne aussi.

En Palestine, les Arabes ont le Droit — les milliers de réfugiés arabes en sont la preuve douloureuse — et pourtant Israël demeure. La Palestine ne redeviendra arabe que si, dans la compétition où ses occupants se disent les plus forts, nous l'emportons. A nos frontières, d'anciens ressortissants français, allemands, anglais ou autres, appliquant des techniques prises aux pays développés dont ils sont originaires, et financés par leurs coréligionnaires du monde entier, réalisent une entreprise technique qu'ils comparent à notre sous-développement. Ils en tirent argument contre nous. Nous devons relever le défi et hâter notre développement; c'est un indispensable effort de guerre, une question de vie ou de mort. Les actes, les barrages et les usines, non les conférences et les discours, sont les

meilleures réponses aux initiatives israéliennes, comme l'inauguration d'Assouan, plus que le sommet du Caire, a été notre vraie réplique au détournement des eaux arabes du Jourdain.

Nous devons aussi dire au monde, et lui prouver, que nous n'avons rien contre les Juifs en tant que tels, et respectons toutes les races et toutes les religions; mais que nous n'en voulons plus en politique, et n'admettons pas que sur un territoire qui est nôtre, une religion ou une race prétende constituer un Etat.

Pour cela, notre victoire sur Israël doit être d'abord une victoire sur nous-mêmes, sur notre sous-développement et nos archaïsmes. Alors, avec le Droit, nous aurons la force. Et justice en Palestine sera faite, par les Arabes, au nom de l'Homme.

Vu,

Le Président de la Thèse :

M. DUVERGER.

Vu,

*Le Doyen de la Faculté de Droit
et des Sciences Economiques
de Paris :*

G. VEDEL.

Vu et permis d'imprimer,

Le Recteur de l'Académie de Paris :

E. ROCHE.

LIBRAIRIE GÉNÉRALE
DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

PARIS -- 1084

Dépôt légal : 2^e Trimestre 1966

Printed in France

IMPRIMERIE R. VANÇON

77, rue du Cardinal-Lemoine

PARIS (5^e)

N^o 176

26-4-66

